

# Sentralisme og samarbeid

## *Norske relasjonar til eit Russland i endring*

Ingrid Eidsheim Daae



Masteroppgåve i statsvitskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2014



# **Sentralisme og samarbeid**

**Norske relasjonar til eit Russland i endring**

© Ingrid Eidsheim Daae

2014

Sentralisme og samarbeid – Norske relasjonar til eit Russland i endring

Ingrid Eidsheim Daae

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Fridtjof Nansens Institutt (FNI), Lysaker

# Samandrag

Sidan Sovjetunionens fall har Noreg satsa mykje på samarbeid og godt naboskap med Russland. I 1993 vart Barentssamarbeidet etablert, og i 2005 plasserte Stoltenberg-regjeringa nordområda, der Russland er ein sentral aktør, øvst på Noregs utanrikspolitiske dagsorden. Gjennom åra som har gått sidan den kalde krigens slutt, har imidlertid Russland endra seg radikalt. Staten har gått frå å vera sterkt desentralisert på 1990-talet til å verta stadig meir sentralisert etter at Vladimir Putin første gong kom til makta ved årtusenskiftet. Føremålet med denne oppgåva har vore å undersøkje kva konsekvensar desse indre strukturendringane i Russland har hatt for føresetnadene for norsk-russisk samarbeid på regionalt og føderalt nivå.

Undersøkinga er gjort gjennom semistrukturerte intervju med 15 norske aktørar med lang erfaring frå ulike saksfelt innan samarbeidet med Russland. I eit av dei studerte norsk-russiske samarbeida er det russiske styresmakter på regionalt nivå som er partnarar. I andre er det ulike delar av sentralmakta, og i somme er ansvaret delt mellom dei to nivåa. For å kunna kasta lys over skilnadene mellom desse samarbeidsformene kva gjeld konsekvensane av maktsentralisering, er det bygd eit analytisk rammeverk som forstår den russiske maktsentraliseringa som to parallelle prosessar. For det første har makta vorte sentralisert vertikalt, frå regionane til sentralmakta. For det andre har ho vorte sentralisert horisontalt, til presidentmakta (Kreml) frå dei andre delane av det føderale nivået.

Hovudfunnet i undersøkinga er at maktsentraliseringa har gjort dei fleste former for samarbeid med Russland mindre effektive enn tidlegare. Verst står det til med det regionale samarbeidet, som er påverka av både den vertikale og den horisontale maktsentraliseringa. Langt færre avgjerder enn tidlegare kan i dag fattast på regionalt nivå, og dette gjer at det tek lengre tid enn før å få avklåra russiske haldningar til norske initiativ. På føderalt nivå, der avgjerder kan fattast, har ein fått ein «proppen-på-toppen»-effekt; sentralstyresmaktene er overarbeidde og sakshandsaminga går langsamare enn før. I tillegg har styrkinga av presidentadministrasjonen og dei russiske tryggingstenestene gjort avgjerdsstrukturane mindre transparente og vanskelegare for norske aktørar å få tilgong til. Unntaket frå denne negative utviklinga er høgnivå-samarbeid der norske styresmakter og Kreml har samanfallande interesser, som skil seg frå den russiske opposisjonen sine. I slike tilfelle har samarbeidet, på grunn av presidentmakta sitt auka handlingsrom, vorte langt meir effektivt enn før.

# Føreord

Arbeidet med masteroppgåva har vore ein lærerik og spanande prosess. Eg har vore høgt oppe og litt lengre nede, eg har reist Noreg på langs og Europa nesten på tvers. Mange fortener ei takk for at eg no er i hamn.

Aller først, tusen takk til rettleiaren min, Arild Moe ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI). Takk for godt samarbeid, kloke og motiverande innspel, og for å ha halde meg på sporet heile vegen. Ei stor takk går òg til alle dei andre på FNI, der eg har hatt arbeidsplass det siste halve året. Her har eg både fått gode faglege råd og vorte del av eit godt og sosialt arbeidsmiljø. Eg kunne ikkje hatt det betre nokon annan stad.

Vidare vil eg retta ei stor takk til informantane mine, som har sett av tid både til å prata med meg, og til å lesa og gje meg attendemeldingar på den ferdige teksten. Også Svein Vigeland Rottem og Anne-Kristin Jørgensen ved FNI har teke seg tid til å lesa og kommentera, noko som har vore til uvurderleg hjelp. Tusen takk for det.

Takk til mine medstudentar på Polhøgda for samhald og støtte, for ei slett-ikkje-så-verst arbeidspåske, for kontor-øl og skremmande god oversikt over Fjordland-sortimentet.

Familien og venene mine har alltid vore fantastiske støttespelarar, og fortener òg takk. Det er godt å ha nokon som trur på meg, òg når eg ikkje gjer det sjølv, og som ikkje let meg gløyma at livet består av meir enn master. Takk til mamma også for grundig korrekturlesing.

Sist men ikkje minst, tusen takk til Henrik, som har halde ut med meg gjennom dette. Utan deg å koma heim til og leika med, di skulder å grina på og våre planar for livet etter masteren, hadde dette året vorte uendeleg mykje tristare.

Mange har hjelpt meg, feil og manglar i denne oppgåva er like fullt mitt ansvar åleine.

Lysaker, mai 2014

Ingrid Eidsheim Daae

Antal ord: 31 247

# Innhald

1	Innleiing .....	1
1.1	Problemstilling for oppgåva .....	1
1.2	Kvifor studera dette temaet? .....	1
1.3	Avgrensingar .....	3
1.4	Disposisjon for oppgåva .....	4
2	Omgrepsavklåring, teori og hypoteser .....	6
2.1	Kva er maktsentralisering? .....	7
2.2	Den russiske maktsentraliseringsprosessen sidan år 2000.....	9
2.2.1	Vertikal maktsentralisering .....	10
2.2.2	Horisontal maktsentralisering.....	13
2.2.3	Oppsummering .....	16
2.3	Allisons tre perspektiv på utforming av utanrikspolitikk .....	19
2.4	Putnams to-nivå-modell.....	20
2.5	Hypoteser.....	21
3	Metode.....	24
3.1	Operasjonalisering .....	25
3.1.1	Den avhengige variabelen: Norske aktørar si oppleving av russisk effektivitet i samarbeidet.....	25
3.2	Utval av informantar.....	27
3.2.1	Føresetnadene for kausalslutningar .....	28
3.2.2	Føresetnadene for generalisering .....	29
3.3	Det semi-strukturerte intervjuet.....	29
3.4	Om intervjuet .....	31
3.5	Oppsummering .....	33
4	Norske relasjonar til eit Russland i endring .....	34
4.1	Organiseringa av det norsk-russiske samarbeidet .....	34
4.1.1	Norsk-russisk samarbeid på regionalt nivå .....	35
4.1.2	Norsk-russisk samarbeid på mellomstatleg nivå .....	36
4.2	Funna frå intervjuundersøkinga.....	38
4.2.1	Det regionale Barentssamarbeidet.....	38
4.2.2	Miljøvernssamarbeidet.....	46
4.2.3	Atomtryggleikssamarbeidet .....	48

4.2.4	Energidialogen .....	53
4.2.5	Forsvarssamarbeidet .....	55
4.2.6	Samarbeidet om fiskeriforvaltning .....	60
4.2.7	Forhandlingane om delelinje i Barentshavet .....	63
5	Sentralisme og samarbeid .....	67
5.1	Vurdering av hypotesene .....	68
6	Oppsummerande betraktningar .....	76
	Litteraturliste .....	79
	Vedlegg .....	84

## **Tabellar:**

<b>Tabell 2.1.</b> Hutchcrofts kjenneteikn på sentralisering og tilsvarande sturkturendringar i Russland sidan år 2000.....	18
<b>Tabell 6.1.</b> Endring i norske aktørar si oppleving av effektivitet hjå russiske samarbeidspartnarar. ....	67
<b>Tabell 6.2.</b> Konsekvensar av vertikal og horisontal maktsentralisering i Russland på norsk- russisk samarbeid på regionalt og føderalt nivå, sett i samanheng med Hutchcrofts kjenneteikn på administrativ og politisk maktsentralisering. ....	74



# 1 Innleiing

## 1.1 Problemstilling for oppgåva

I åra etter at Sovjetunionen kollapsa har forholdet mellom Noreg og Russland utvikla seg langs fleire dimensjonar. Både på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt plan føregår det no samarbeid innan ei rekkje saksfelt, særleg knytt til nordområda. Dette er den regionen der dei to landa møtest geografisk, og såleis er det òg her dei har flest både felles og motstridande interesser.

I den same perioden har det skjedd store innanrikspolitiske omveltingar i Russland. Ikkje minst har den sterkt desentraliserte maktstrukturen frå 1990-åra i tida etter år 2000 gradvis vorte erstatta av ein der den utøvande sentralmakta har ein sær framtrekande posisjon. Kan denne innanrikspolitiske snuoperasjonen tenkjast å ha påverka føresetnadene for samarbeid mellom Noreg og Russland? Det er dette eg ynskjer å kartleggja i denne masteroppgåva, og eg har difor formulert følgjande problemstilling:

*«Korleis og i kva grad har den russiske maktsentraliseringsprosessen sidan år 2000 endra føresetnadene for norsk politikk overfor Russland på regionalt og føderalt nivå?»*

## 1.2 Kvifor studera dette temaet?

Kor vidt innanrikspolitiske tilhøve påverkar ein stat sin utanrikspolitikk er eit omdiskutert spørsmål innan statsvitskapen. Som Fearon (1998, s. 290) skriv, ein forskar innan komparativ politikk vil gjerne spørja seg kva anna, om ikkje nettopp innanrikspolitiske tilhøve, som kan forklåra ein stat sin utanrikspolitikk. Samstundes påpeikar han at neorealistisk orienterte forskarar innan internasjonal politikk, som Waltz (1979), ser dette som eit uhaldbart argument. Årsaka er at det bryt med forventinga om at statar er einskaplege aktørarar som handlar rasjonelt med utgangspunkt i sine relative posisjonar i internasjonale maktstrukturar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Korleis Waltz' argument eigentleg skal tolkast er òg eit spørsmål dei lærde stridest om. Han påpeika sjølv at strukturelle teoriar om internasjonal politikk «ikkje kan forklåra oss kvifor stat X gjorde eit gjeve trekk førre tysdag» (Waltz, 1979, s. 121 i Fearon, 1998, s. 295, og at det er skilnad mellom statar sin utanrikspolitikk og internasjonal politikk (englesk: Foreign policy og international politics). Her møter Fearon han med argumentet

Svaret på problemstillinga mi vil såleis verta eit innlegg til forsvar for ei av sidene i denne debatten.

Tendensen til maktsentralisering har vorte grundig dokumentert i den statsvitskaplege litteraturen om russisk politikk sidan Vladimir Putin første gong kom til makta ved årtusenskiftet (sjå til dømes Hønneland og Jørgensen, 2013, Gel'man, 2009 og Sakwa, 2008). Sidan den tid har stadig meir makt vorte samla hjå presidentmakta i Kreml<sup>2</sup>. Denne utviklinga har òg vore nemnd i litteraturen om ulike delar av norsk-russisk samarbeid, til dømes Rowe, Hønneland og Moes (2007) evaluering av miljøvernssamarbeidet. I sin studie av effekten av sentraliseringa på russiske forhandlingsposisjonar i det norsk-russiske fiskeriforvaltingssamarbeidet, konkluderer Shut (2012) med at ein slik effekt, iallfall på visse område, ser ut til å eksistera.

Føremålet med denne oppgåva er å undersøka nærare om den endra maktstrukturen innad i Russland kan sjåast som ein faktor som har påverka føresetnadene for norsk politikk overfor Russland meir generelt. Dette er ikkje eit spørsmål om kor vidt ein får gjennomslag for norsk politikk i samhandling med Russland, men snarare om i kva grad norske initiativ vert handsama og spørsmål avklåra på russisk side, og om kor tungrodd eller smertefri denne prosessen er. Eg har nærma meg dette spørsmålet ved å studera sju saksfelt innan norsk-russisk samarbeid. Desse er:

- Det regionale Barentssamarbeidet
- Miljøvernssamarbeidet
- Atomtryggleikssamarbeidet
- Energidialogen
- Forsvarssamarbeidet
- Samarbeidet om fiskeriforvalting

---

om at sjølv om ein teori kun seier noko om tendensar innan internasjonal politikk, må desse tendenesane reint logisk følgja av statar sine utanrikspolitiske val, og at det er vanskeleg å trekkja opp eit konkret skilje mellom utanrikspolitikk og internasjonal politikk. For ein grundigare diskusjon av dette, sjå Fearon (1998).

<sup>2</sup> Det er vanleg å referera til den russiske presidentmakta og presidentadministrasjonen som Kreml, etter det gamle festningsverket Moskovskij Kreml' (kreml' tyder «festning» på russisk), der Russlands president i dag har sitt hovudsete. Dette vil verta gjort også i denne oppgåva.

- Forhandlingane om delelinje i Barentshavet og Polhavet

Desse er valde fordi dei er sentrale saksfelt som gjennomgåande vert trekte fram i offentlege dokument og annan litteratur om norsk-russisk samarbeid, som til dømes den norske offentlege utreiinga «Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene» (NOU, 2003:32), stortingsmeldinga «Muligheter og utfordringer i nord» (St. Meld. nr. 30, 2004-2005) og Hønneland, 2005. Ved å studera eit såpass breitt utval av saksfelt, håpar eg å kunna identifisera tendensar på tvers av desse, dersom slike eksisterer. Om det er tilfelle, vil oppgåva kunna generera nyttig kunnskap nettopp for norske aktørar som samarbeider med Russland, fordi det vil gje ein peikepinn på kva ein bør vera merksam på i møte med russiske partnarar.

Kor vidt eit samarbeidsfelt vert rekna som regionalt eller føderalt vert avgjort på grunnlag av kva nivå samarbeidet er forankra på i Russland. Eitt av saksfelta, det regionale Barentssamarbeidet, har ei tydeleg regional forankring, medan resten har sitt utgangspunkt på nasjonalt nivå. To av desse, miljøvernssamarbeidet og atomtryggleikssamarbeidet, har imidlertid òg involvert regionale aktørar på russisk side, og utgjer såleis ein mellomkategori, medan dei resterande tre, forsvarssamarbeidet, samarbeidet om fiskeriforvalting og delelinjeforhandlingane, tek ei tilnærma rein mellomstatleg form. Russland har gått gjennom ein sentraliseringsprosess som omfattar maktoverføring både frå regionane til sentralstyresmaktene, det eg kallar *vertikal* maktsentralisering, og innad i det føderale nivået, det eg vil omtala som *horisontal* maktsentralisering. Dermed vil det å studera norsk-russiske samarbeid på fleire ulike nivå, gjera det mogleg å nyansera funna.

## 1.3 Avgrensingar

To viktige avgrensingar skal presiserast. For det første er det kun norsk-russiske relasjonar på høvesvis regionalt og bilateralt nivå som er undersøkte. Samarbeid på lågare nivå, til dømes med russiske kommunar, og samarbeid på høgare nivå, gjennom internasjonale organisasjonar, er haldne utanfor. Dette har å gjera både med dei tids- og lengdemessige avgrensingane knytte til masteroppgåva, og med det at eg meiner dei utvalde saksfelta i seg sjølv vil kunna kasta lys over problemstillinga. Det er føresetnadene for samarbeid på regionalt og føderalt nivå som er etterspurde, og såleis desse det har vore sentralt å studera.

For det andre skal det understreka at denne oppgåva ikkje har noko normativt føremål. Om ein stat har ein desentralisert eller sentralisert struktur vert ofte sett i samanhang med i kva grad den same staten er demokratisk (Hutchcroft, 2001, s. 23-24). Dette er eit interessant demokratiteoretisk spørsmål, men vil ikkje verta drøfta her. Russland har i den seinare tid vorte hardt kritisert for den autoritære utviklinga innanriks, med både valfusk, innskrenkingar i ytringsfridom og organisasjonsfridom og undertrykking av minoritetar. I tillegg har innblandinga i situasjonen i Ukraina denne våren ført Russland inn i den hardaste konfrontasjonen med den vestlege verda sidan den kalde krigen. Alt dette er svært alvorleg, men igjen – det er ikkje tema for denne oppgåva. Eg har utelukkande freista analysa kor vidt den russiske maktsentraliseringa har hatt effekt på føresetnadene for norsk politikk overfor Russland, og i så tilfelle kva denne eller desse effektane er.

## 1.4 Disposisjon for oppgåva

I kapittel 2 vil det verta gjort greie for det teoretiske og analytiske rammeverket for oppgåva. Her vil det først verta avklåra kva som er meint med omgrepet «russisk maktsentralisering sidan år 2000», som er den uavhengige variabelen i undersøkinga. For dette føremålet vil først Hutchcrofts (2001) kjenneteikn på ein sentralisert stat verta presenterte. Deretter er det naudsynt å leggja fram ein del sentrale trekk ved den politiske utviklinga i Russland sidan år 2000 og visa korleis mange av kjenneteikna til Hutchcroft har gjort seg gjeldande i russisk politikk. Framstillinga vil vera ordna langs dei to dimensjonane av maktsentralisering som utgjer det analytiske rammeverket for oppgåva, den vertikale og den horisontale. Vidare vil dei to teoriane om utanrikspolitikk som dannar grunnlaget for hypotesene i denne undersøkinga – Graham T. Allison (1969) tre perspektiv på utforming av utanrikspolitikk og Robert D. Putnams (1988) to-nivåmodell for utanrikspolitiske forhandlingar – verta presenterte i korte trekk. Til sist vil hypotesene som skal testast verta lagt fram.

Kapittel 3 omhandlar dei metodiske vala som er gjort i samband med undersøkinga, som er basert på intervju med nøkkelinformantar innanfor det norsk-russiske samarbeidet. Her vil den avhengige variabelen, «føresetnadene for norsk politikk overfor Russland», verta operasjonalisert og utvalsmetodane drøfta. Vidare vil det verta argumentert for at semistrukturerte intervju var den beste tilnærminga til problemstillinga. Utfordringar knytte til datainnsamlinga og konsekvensane metodevalet har for studien sin reliabilitet og validitet, vil

òg verta drøfta. I kapittel 4 kjem ein kort gjennomgang av organiseringa av Noregs samarbeid med Russland, før funna frå datainnsamlinga vert presenterte og drøfta. I kapittel 5 vil hypotesene verta vurderte i lys av funna. Til slutt vil det i kapittel 6 verta trekt fram nokre avsluttande betraktingar om funna og deira implikasjonar.

## 2 Omgrepsavklåring, teori og hypoteser

For å kunna kasta lys over problemstillinga, er det først naudsynt å gjera greie for det teoretiske og analytiske rammeverket som ligg til grunn for undersøkinga. Det analytiske rammeverket byggjer på empiri om utviklinga av russiske maktstrukturar. Det er difor òg naudsynt å ta med ein presentasjon av denne utviklinga i dette kapitlet. Aller først vil eg gjera greie for kva som her er meint med «den russiske maktsentraliseringsprosessen sidan år 2000», som er uavhengig variabel i denne undersøkinga. At makt har vorte sentralisert i Russland sidan årtusenskiftet er ei kjend sak, og mykje omtala i faglitteraturen, men kva tyder det eigentleg?

For å kunna gje ei grundig og systematisk framstilling av denne prosessen vil eg byrja med å leggja fram Hutchcrofts (2001) teoretiske perspektiv på maktsentralisering. Han forstår dette som dels ein politisk og dels ein administrativ prosess, og set opp ei rekkje kjenneteikn på dette fenomenet. Hutchcroft konsentrerer seg om territoriell maktsentralisering. Imidlertid er føremålet med denne oppgåva, som problemstillinga syner, å studera følgjene av den russiske sentraliseringsprosessen på både regionalt og føderalt nivå. Eg forstår den russiske maktsentraliseringsprosessen ikkje berre som ei overføring av makt frå regionalt til sentralt nivå, men også som ei opphoping av makt i den utøvande greina innad i det sentrale nivået. Difor er denne undersøkinga bygd på eit analytisk rammeverk med to dimensjonar, ein *vertikal* og ein *horisontal*. Den vertikale dimensjonen tek opp i seg maktoverføring frå regionalt til føderalt nivå, den horisontale femner om maktsentraliseringa innad i det russiske føderale nivået. For å tydeleggjera at desse to dimensjonane skil seg frå kvarandre, vil det verta vist korleis dei politiske og administrative strukturane i Russland etter år 2000 har endra seg langs kvar av dei. Heile vegen vil det i tillegg trekkjast liner attende til Hutchcrofts idealtypiske maktsentraliseringsprosess.

Vidare vil det teoretiske grunnlaget for hypotesegenerering i denne undersøkinga verta presentert. Det består av to velkjende og velprøvde teoriar innan forskning på internasjonal politikk. Desse er Allison's (1969) tre perspektiv på utforming av utanrikspolitikk og Putnam's (1988) to-nivå-modell for aktørane sitt handlingsrom i internasjonale forhandlingar. Desse teoriane er nytta fordi dei opnar for at utanrikspolitikk vert utforma gjennom ulike

prosessar og på fleire nivå. Såleis kan dei forventast å høva godt til å kasta lys over problemstillinga mi, som nettopp etterspør konsekvensar av maktforskyving mellom ulike nivå og aktørar som kan tenkjast å ha innverknad på politikkkutforminga. Hovudpoenga i teoriane vil bli kort presenterte, og det vil verta grunngjeve kvifor det er siktemålsteneleg å nytta nettopp desse. Deretter vil hypotesene som er utleidde frå desse teoriane bli lagt fram.<sup>3</sup>

## 2.1 Kva er maktsentralisering?

I 1965 hevda James W. Fesler (1965, s. 553) at den statsvitskaplege litteraturen om sentralisering og desentralisering lei under ei for sterkt arbeidsdeling mellom dei forskarane som studerte offentleg administrasjon og dei som studerte politikk. Ettersom desse leirane var rett isolerte frå kvarandre, kjende dei lite til kvarandre si forskning. Såleis gjekk dei glipp av høvet til å kombinera funna sine i det som kunne vorte meir fullstendig innsikt i korleis desse prosessane fungerer, korleis det politiske og administrative aspektet avheng av kvarandre og korleis ulike konstellasjonar av administrativ og politisk sentralisering eller desentralisering påverkar ein stat.

Paul D. Hutchcroft (2001, s. 26) meiner stoda i våre dagar er mykje den same. Han freistar bøta på situasjonen ved å utarbeida eit meir heilskapleg rammeverk for analyse av sentralisering og desentralisering. For det første meiner han ein må skilja mellom «autoritet» og «makt» (engelsk *authority* og *power*). «Autoritet» omhandlar dei formelle rollene personar innehar gjennom sine offisielle stillingar, medan «makt» dreier seg om desse personane si forfølging av eigne interesser og sjølvvalde mål, som ikkje nødvendigvis er i tråd med den formelle autoritetsstrukturen. Hutchcroft (ibid, s. 27) viser for det første til Rudolph og Rudolph (1979, s. 208) sin kritikk av Webers idealtypiske byråkratimodell for ikkje å ta omsyn til at dei fleste statlege styringssystem vil vera prega av større eller mindre islag av både autoritet og makt, og at styrkeforholdet mellom desse komponentane vil vera avgjerande for korleis avgjerder faktisk vert fatta i eit gjeve system. For det andre påpeikar han, som Fesler, at sentralisering eller desentralisering kan vera administrativ, politisk eller begge delar. Han set såleis opp eit sett av indikatorar for vurdering av statar etter grad av sentralisering og desentralisering langs ein administrativ og ein politisk dimensjon. Eg vil her avgrensa meg til

---

<sup>3</sup> Desse teoriane er utelukkande nytta nettopp som grunnlag for hypotesegenerering. Hypotesene si stilling i lys av funna vil sjølvstøtt også påverka teoriane sitt truverd, men det ikkje er lagt opp til nokon større diskusjon kring teoriane si gyldigheit på grunnlag av funna i denne undersøkinga.

å trekkja fram det Hutchcroft ser som typiske kjenneteikn ved ein sentraliserande eller sentralisert stat.<sup>4</sup>

Kva gjeld administrativ sentralisering, påpeikar Hutchcroft fem kjenneteikn.<sup>5</sup> Først og framst vil ei sentraliserande statsmakt ofte gjera nytte av eit system av prefektar, altså deler ein statens territorium inn i mindre område der eit sendebod for sentralmakta representerer denne og held alle regionale avdelingar av ulike statlege institusjonar og byrå under oppsikt. For det andre vil ho byggja ein sterkt sentraladministrasjon, ofte i form av eit innanriksministerium som utøver kontroll med myndigheiter på lågare nivå. For det tredje vil ein ved utpeikingar av personale til lokale posisjonar, sørgja for at jobbane går til personar utan tilknytning til regionen der dei skal tenestegjera, eller ein vil inkorporera dei i ein byråkratisk elitekultur som skil seg sterkt frå det øvrige samfunnslivet i regionen. For det fjerde vil ein gjerne freista å gjera utskiftingar i personellet med jamne mellomrom, og iallfall dersom nokon utviser for mange eigne initiativ eller teikn på illojalitet mot sentralmakta. Femte og siste punkt er at det vil vera viktig for sentralmakta å sikra at hovudstadstru tenarar har kontroll med skatteinntekter og maktutøvande organ (Hutchcroft, 2001, s. 28-29).

På den politiske dimensjonen listar Hutchcroft opp ti kjenneteikn på sentralisme. Desse er 1) Sentralt utpeikte i staden for valde representantar for den utøvande makta regionalt, 2) Mangel på effektive kanalar for folkeleg deltaking, 3) Svake eller ikkje-eksisterande regionale lovgjevande forsamlingar, 4) Fråver av lokale hovdingar, altså personar med svært mykje sosioøkonomisk makt og/eller maktutøvande kapasitet, 5) Svak nasjonal lovgjevande forsamling, noko som sikrar den nasjonale utøvande makta større spelerom 6) Parlamentarisme i staden for presidentialisme,<sup>6</sup> 7) Sentralt utpeika, i staden for valde, medlemmar av den nasjonale lovgjevande forsamlinga, 8) Svak lokal representasjon i den nasjonale lovgjevande forsamlinga, i ytste konsekvens gjennom proporsjonale listeval med heile landet som ein einaste valkrins, 9) Nasjonalt i staden for lokalt organiserte politiske

---

<sup>4</sup> For ein grundigare gjennomgang av skilnadene mellom sentraliserte og desentraliserte statar, sjå Hutchcroft (2001, s 28-37)

<sup>5</sup> Hutchcroft har ikkje sjølv nummerert desse fem kjenneteikna, men eg har vald å systematisera dei slik for å å gjera det lettare å referera attende til dei seinare i teksten.

<sup>6</sup> På dette punktet er amerikanaren Hutchcroft truleg farga av den vanlege amerikanske oppfattinga av parlamentarisme som eit trugsmål mot maktbalanseprinsippet. I Europa har parlamentarisme lenge vore utbreidd, og ein har tradisjonelt vore mindre tilbøyelege til å sjå dette som eit trugsmål mot demokratisk styre. Dette er ein stor diskusjon, men ikkje tema for denne oppgåva. Dette punktet er teke med for å gje ei etterretteleg framstilling av Hutchcrofts artikkel, men Russlands status som preisdensielt snarare enn parlamentarisk system vil ikkje verta diskutert nærare, då det uansett vil framkoma tydeleg at maktbalanse i det russiske politiske systemet er totalt fråverande.



parti, noko som reduserer moglegheitene for å løfta territorielle skillelinjer til nasjonalt nivå, og 10) Klårt skilje mellom partistrukturar og administrative strukturar.

Alle desse kjenneteikna kan direkte eller indirekte knytast til styrkeforholdet mellom sentrum og periferi. Dette er det eg ser som *vertikal* sentralisme, der det øvste nivået, sentrum, er klårt sterkare enn det nedste, periferien. I tillegg forstår eg ein del av dei slik at dei òg omfattar ei *horisontal* form for sentralisme, i den forstand at den utøvande makta på sentralt nivå står klårt sterkare enn dei øvrige sentrale maktorgana. Langs den administrative dimensjonen gjeld dette først og framst etableringa av eit sterkt kontrollorgan underlagt den utøvande makta. Langs den politiske dimensjonen gjeld det særleg 2) Mangel på kanalar for folkeleg deltaking, 5) Svak nasjonal lovgjevande forsamling, og 7) Utpeiking av representantar til nasjonalforsamlinga.

I denne oppgåva vil omgrepet «makt» femna om både det Hutchcroft kallar «autoritet» og det han kallar «makt». «Sentralisering» forstår eg, som Hutchcroft, som ein prosess som kan vera administrativ, politisk eller begge delar. Mange, men det må presiserast, ikkje alle, av Hutchcrofts kjenneteikn på sentralisering har gjort seg gjeldande i Russland sidan år 2000. I tillegg meiner eg altså at sentraliseringsprosessen her har hatt både ein vertikal og ein horisontal dimensjon. Kva som heilt konkret er meint med dette, er tema for neste avsnitt.

## **2.2 Den russiske maktsentraliseringsprosessen sidan år 2000**

Då Vladimir Vladimirovitsj Putin første gong vart russisk president ved årtusenskiftet, vart det startskotet for ei rekkje politiske og administrative omveltingar i Russland. Desse har ført til at stadig meir makt kviler hjå den utøvande greina på føderalt nivå. Omgrepet maktsentralisering er her som nemnd forstått som ein todelt prosess med ein vertikal og ein horisontal dimensjon noko som er avgjerande for analysene i denne oppgåva. I dette avsnittet vil det verta gjort greie for hovudtrekka i sentraliseringsprosessen langs kvar av desse dimensjonane, samt påpeika område der dei har påverka kvarandre.

## 2.2.1 Vertikal maktsentralisering

Etter grunnlova av 1993 er Russland ein føderalstat, og den politiske makta i landet er fordelt langs to aksar, ikkje ulikt den organiseringa ein finn til dømes i USA. For det første er makta delt vertikalt, mellom dei sentrale styresmaktene og dei føderale subjekta. I artikkel 71 spesifiserer grunnlova kva mandat som ligg til dei føderale styresmaktene åleine, og i artikkel 72 kva for ansvarsområde som er delt mellom dei to nivåa. Artikkel 73 gjer det klårt at all resterande avgjerdspekt ligg hjå føderasjonssubjekta. Dei føderale subjekta kan ha status som anten republikkar, krai (distrikt), oblast', som nærast tilsvarar norske fylke, byar av føderal tyding, autonome oblast' eller autonome okrug (krins). Eit føderalt subjekt sin status er avgjort på grunnlag av dels geografiske, dels demografiske (etnisitetsbaserte) kriterium, og etter grunnlova har dei ulike typane føderasjonssubjekt ulike relasjonar til sentralmakta og ulik grad av autonomi.<sup>7</sup> Desse ulikskapane gjer Russland til ein asymmetrisk føderalstat. I tillegg fastslår grunnlova at styresmakter på lokalt nivå, kommunar (rajon), skal godkjennast, og at dei skal vera uavhengige «innanfor grensene av sin kompetanse». Dei skal imidlertid ikkje utgjera ein del av det statlege maktapparatet (Artikkel 12, samt Kapittel 8), og vil ikkje verta omtala vidare i denne oppgåva.

Gel'man (2009, s. 1) kallar sentraliseringa for ein *resentraliserings*prosess. Han meiner det var situasjonen midt på 1990-talet som var unormal i russisk kontekst. Det som hende i perioden frå 1991 til 1998 skildrar han som ein «spontan devolusjon frå sentrum til regionane av dei viktigaste nivåa av makt» (ibid, s. 2-3). På grunn av den svake styringa frå sentralt hald under president Boris Jeltsin vart det mogleg for regionane å vedta lover som var i strid med føderal lov, og å unlata å implementera føderale lover. Ein del sterke regionale leiarar, oftast kalla guvernørar,<sup>8</sup> hadde vidare innverknad på utpeikingar av sjefar for føderale myndighetsorgan, så som politi og påtalemynd, og i somme tilfelle var desse i praksis underlagt guvernørane i regionane dei jobba i, snarare enn sentralstyresmaktene. Også økonomisk hadde regionane eit klart overtak på sentralmakta. Det var ofte i regionane eigedomsretten var forvalta, og det same gjaldt statlege økonomiske ressursar. I 1998 kontrollerte regionale styresmakter heile 60 prosent av det russiske statsbudsjettet. For å sikra sin eigen støtte mellom dei mektige guvernørane inngjekk Jeltsin dessutan 46 «bilaterale

---

<sup>7</sup> For ein grundig gjennomgang av dette, sjå til dømes Sakwa, 2008, s. 240-242.

<sup>8</sup> Leiarane for russiske føderasjonssubjekt hadde i utgangspunktet ikkje nokon annan tittel enn administrasjonsleiar. I denne perioden på nittitalet, då mange av dei vaks seg svært mektige på bekostning av sentralstyresmaktene, byrja ein del imidlertid å kalla seg «guvernør», som sidan har vore i vanleg bruk. I somme føderasjonssubjekt med status som republikkar nøyde administrasjonsleiarane seg heller ikkje med å vera guvernørar, men smykka seg med tittelen «president».

avtalar» mellom sentralmakta og ulike føderasjonssubjekt. I somme tilfelle handla desse om at føderalstaten gav avkall på sin innverknad på ansvarsområde som etter grunnlova skulle vera delte mellom denne og føderasjonssubjekta, i andre avstod han frå oppgåver som heilt spesifikt var tillagt sentralmakta. Dette førte til at ein, i tillegg til at Russland altså etter grunnlova var ein asymmetrisk føderasjon, fekk ein struktur der somme føderasjonssubjekt hadde langt meir autonomi enn andre i same kategori. På denne måten kunne ein del guvernørar fungera som autoritære leiarar i sine respektive regionar, og somme fekk òg stor innverknad på russisk politikk på nasjonalt plan (Gel'man, 2009, s. 3).

Gel'man (2009, s. 7) peikar på den økonomiske krisa i august 1998 som eit vendepunkt i russisk politikk. Han meiner krisa bidrog til å samla den føderale eliten, som tidlegare hadde vore meir delt i synet på korleis forholdet mellom sentrum og regionane burde vera. Dei såg at sentrum var i ferd med fullstendig å mista kapasiteten til å kontrollera staten, og kunne einast om at noko måtte gjerast. Det bidrog i seg sjølv til å styrka sentrum sin posisjon overfor regionane. Ettersom regionane hadde så ulike forhold til sentrum var det vanskeleg for dei å gå saman i organsert motstand mot prosessen, og ein del guvernørar støtta endåtil opp om han (Gel'man, 2009, s. 8-9).

Etter at den då relativt ukjende Vladimir Putin kom til makta, først som statsminister i 1999 og deretter som president frå 2000, framstod han raskt som ein sterk leiar. Han spelte flittig både på frykta for at separatismen ein såg fleire stader i landet skulle føra til at den russiske staten gjekk i oppløysing og på misnøya med den enorme korrupsjonen i landet. Slik oppnådde han brei stønad både i folket og mellom elitane, og forholda låg såleis vel til rette for omstrukturering. Putin lova stabilitet, og lanserte den såkalla «maktvertikalen» for å oppfylle løftet. Innføringa av denne innebar ei rekkje ulike tiltak. 13 mai 2000, same månad som han vart innsett,<sup>9</sup> sende han ut eit presidentdekret som delte Russland i sju føderale distrikt,<sup>10</sup> og ei presidentutsending (polpred) til kvart distrikt vart utpeika. Utsendingane si første oppgåve var å sjå til at regionale lover ikkje streid mot dei føderale, ei oppgåve som ifølgje dåverande justisminister Juri Tsjaika langt på veg var fullført midt i 2001 (Sakwa, 2008, s. 271). Vidare følgjer dei kontinuerleg med på at føderale lover vert implementerte og rapporterer til Kreml om situasjonen i regionane i distrikta sine, organiserer føderale institusjonar sitt arbeid i regionane (og held dei slik utanfor guvernørane sin kontroll) og kjem

---

<sup>9</sup> Putin tente som president frå 31. desember 1999, då Boris Jelstin trekte seg frå embetet med umiddelbar verknad, men vart innsett som folkevald russisk president først 7. mai 2000.

<sup>10</sup> Talet på føderale distrikt er no åtte, etter at Nord-Kaukasus vart skild ut som eit eige distrikt i januar 2010.

med tilrådingar når det skal utpeikast regionale leiarar for desse institusjonane. Dette grepet er heilt i tråd med Hutchcrofts første kjenneteikn på sentralisering, nemleg preferktorialisme (Hutchcroft, 2001, s. 28).

I mai 2000 kom Putin også med framlegg om endringar i samansetjinga av Føderasjonsrådet, overhuset i nasjonalforsamlinga. Sidan 1994 hadde det vore guvernørane, samt leiarane i dei regionale parlamenta, som hadde representert regionane i Føderasjonsrådet. No føreslo Putin at det i staden skulle vera representantar utpeikte av desse som skulle møta i Føderasjonsrådet, med den grunngjevinga at det ville gje dei folkevalde regionale politikarane meir tid til viktige spørsmål i sine egne regionar. Samstundes fekk ein eit klårare skilje mellom regional og føderal politikk, ettersom dei same individa ikkje lenger kunne ha framtreddande roller på begge nivå. Lovendringa vart vedteken i juli 2000. Seinare same år vart presidenten tilkjend retten til å avsetja guvernørar. Gjennom desse to endringane vart regionale leiarar svekka i høve til sentralmakta, ettersom dei ikkje lenger hadde direkte innverknad på føderalt nivå, og enklare kunne kastast om Kreml mista sansen for dei (Sakwa, 2008, s. 270-271). I sum utgjer dette klåre døme på både svekking av guvernørane, regionale parlament, og regional representasjon i nasjonalforsamlinga, jamfør Hutchcrofts tredje og åttande kjenneteikn på politisk sentralisering. Vidare vart det i 2000 vedteke at domstolar på alle nivå skulle finansierast over det føderale budsjettet for å gjera dei uavhengige av leiarskapet i regionane dei fungerte i. I perioden mellom 2000 og 2005 vart så godt som alle bilaterale avtalar mellom føderalstaten og regionane oppheva. Slik miste mange guvernørar kontrollen over verdifulle ressursar og store økonomiske midlar. Dette motverka opphoping av sosioøkonomisk og repressiv makt hjå lokale hovdingar og sikra sentralmakta større kontroll, jamfør Hutchcrofts femte kjenneteikn på administrativ sentralisering og fjerde kjenneteikn på politisk sentralisering.

I tillegg mista regionale politiske parti i 2001 retten til å registrera seg som nettopp politiske parti, og kunne såleis ikkje lenger delta i val, korkje regionale eller nasjonale. Dette styrka dei nasjonale partia og svekka regionane og deira høve til å setja regionale spørsmål på den nasjonale dagsordenen, som skildra i Hutchcrofts niande teikn på politisk sentralisering. Ikkje minst var utviklinga til føremon for maktpartiet Jedinaja Rossiya (Sameinte Russland), som slik vart det beste alternativet for lokale elitar med politiske ambisjonar (Sakwa, 2008, s. 278). Partiet fekk ein enno meir prominent posisjon etter at fleirtalsval i einmannskrinsar, som hadde vore valmetoden for halvparten av seta i Statsdumaen, vart avvikla i forkant av

dumavalet i 2007. Val på partilister vart einaste alternativ, ei endring som harmonerer med Hutchcrofts åttande kjenneteikn på politisk sentralisering.

I september 2004 kom det som ofte vert oppfatta som det tydelegaste symbolet på maktsentralisering i Russland. Då erklærte Putin at guvernørar ikkje lenger skulle veljast av folket, men utpeikast av presidenten og godkjennast av det regionale parlamentet. Golosov (2013) meiner dette i stor grad var for å fjerna mindre Kreml-venlege guvernørar sin innverknad på resultata ved nasjonale Duma-val, framfor alt gjennom påverknad på lokale og regionale valkomitear. Slik vart guvernørane enno meir avhengige av Kremls nåde, og hadde eit klårt insentiv til å bidra til å sikra valsigrar for Jedinaja Rossiya. Dette er i tråd med Hutchcrofts første teikn på politisk sentralisering. Samstundes kan denne reforma sjåast som ei grunnleggjande endring i guvernørane si rolle, frå å vera folkevalde representantar for sine respektive regionar til å likna meir på administrative representantar for sentralmakta i regionane, som langt på veg kan tilsetjast og avsetjast etter presidenten sitt godtykke. Såleis inneber dette òg ei utvikling som samsvarar med Hutchcrofts tredje kjenneteikn på administrativ sentralisering. Denne ordninga vart rett nok reversert i 2012 som eit svar på demonstrasjonane i kjølvatnet av regimet sitt openbere valfusk ved dumavalet i desember 2011. I april 2013 vart ordninga imidlertid igjen endra (Golosov, 2013). Status per mai 2014 er at kvart einskild regionalt parlament avgjer om det skal avhaldast guvernørval, eller om parlamentet skal utpeika ein kandidat frå ei liste godkjend av presidenten.

### **2.2.2 Horisontal maktsentralisering**

Dels som følgje av den vertikale sentraliseringsprosessen og dels som resultat av andre prosessar har maktfordelinga også på føderalt nivå vorte endra, tydeleg i favør av den utøvande makta. Det er dette som er meint med horisontal maktsentralisering. Som nemnd er representantar for føderale organ i regionane underlagt langt sterkare sentral kontroll etter opprettinga av dei føderale distrikta. Då det vart vedteke at presidenten kunne utpeika guvernørar fekk han òg auka innverknad på samansetjinga av Føderasjonsrådet, ettersom halvparten av dette skulle bestå av representantar guvernørane hadde utpeika. (Sakwa, 2008, s. 270-271). Det at han i tillegg hadde rett til å avsetja guvernørane førte ikkje berre til at desse i endå større grad vart avhengige av Kremls gunst, det utgjorde òg ei innskrenking av domstolane sitt domene, ettersom det tidlegare var dei som hadde denne moglegheita. Alt

dette har bidrege til at den utøvande makta sin posisjon har vorte styrka vis-à-vis andre føderale institusjonar.

Vidare kom ei rekkje lovendringar som førte til omveltingar i den russiske partistrukturen, også desse til fordel for makthavarane i Kreml. Tidleg på 1990-talet pågjeikk ein intens kamp mellom den lovgjevande og den utøvande makta i Moskva, ein kamp førstnemnde med tida kom til å tapa. Dei fleste partiskippingane i denne perioden viste seg å vera svært ustabile og kortliva. Dette hindra veljarane i å knyta band til spesifikke parti, og stod såleis i vegen for institusjonalisering av partisystemet (Golosov, 1998, s. 511, Sakwa, 2008, s. 136). I det første valet under den nye grunnlova, i desember 1993, vann til dømes tolv parti, samt 146 uavhengige kandidatar representasjon (Russia Votes).

Før dumavalet i 2003 tredde ei ny vallov i kraft. Lova la restriksjonar på registrering av parti og danning av partiblokker, og ga innvalde parti både økonomiske fortrinn og betre moglegheiter til å nominera og promotera presidentkandidatar. Før dumavalet i 2007 vart einmannskrinsane avskaffa og ein innførte reine proporsjonale listeval, ei endring som harmonerer med Hutchcrofts femte kjenneteikn på politisk maktsentralisering. I tillegg heva ein då sperregrensa frå fem til sju prosent. Laust definert «politisk ekstremisme» vart dessutan gyldig grunn til å forby parti å delta i val. (Sakwa, 2008, s. 164-169).

Desse endringane medførte alvorleg svekka vilkår for politisk opposisjon i Russland. Kombinert med at veljarane nok har vorte meir «rutinerte» med åra, og det faktum at Putin har nytt enorm popularitet, har dette ført til stabilisering av det russiske partisystemet. Langt færre parti er representerte i Dumaen, og dei som er det overlever oftare fleire valsyklusar. Ved valet i 2007 sikra Jedinaja Rossija seg heile 70 prosent av seta i Dumaen. Dermed er Statsdumaen no kontrollert av Kreml-venlege krefter. Dette har i sin tur gjort at Dumaens innverknad på russisk politikk i praksis er kraftig svekka, fordi han no i så stor grad fungerer som eit sandpåstrøingsorgan for presidenten. Som ein ser har endringane i parti- og vallovgjeving i sum ført til ei svekking både av regionale politiske krefter til fordel for nasjonale, og av Statsdumaen til fordel for presidentmakta.

Også Kremls stadig strammare grep om russisk media er ein sentral faktor i utviklinga. Med Gorbatsjovs glasnost' (openheit) og sidan oppløysinga av Sovjetunionen fekk media ei oppblomstring på slutten av 1980-talet og byrjinga av 1990-talet. Etter årtusenskiftet tok historia imidlertid ei radikalt ny vending. Då Putin kom til makta fanst det tre nasjonale

TV-stasjonar i Russland. Kun éin av desse, RTR, var statleg eigd. Dei to andre tilhøyrde Boris Berezovski og Vladimir Gusinskij, oligarkar som raskt hamna i unåde i Kreml fordi dei sjølve eller kanalane dei eigde vart for regimekritiske. Som så mange andre oligarkar hadde også dei sine svin på skogen, og såleis var det enkelt for styresmaktene å tvinga dei ut av medielandskapet og ta over kanalane dei eigde (McFaul og Petrov, 2004, s. 23-25). I eit land der store delar av folket har TV som si primære kjelde til informasjon er det opplagt at denne situasjonen tener makthavarane vel. Mykje det same hende dessutan på avismarknaden (Sakwa, 2008, s. 347). Media som tviheld på uavhengigheita si, som avisa Novaja gazeta, er stadig under sterkt press, og fleire journalistdrap har førekome. Pressefridomen i Russland er med andre ord ein saga blott.

Også moglegheitene for opposisjonell aktivitet gjennom engasjement i det sivile samfunnet har vorte sterkt svekka gjennom ei rekkje lovendringar. I november 2012 tredde «utanlandsk-agent»-lova i kraft. Denne krev at ikkje-statlege organisasjonar som mottek økonomisk stønad frå utlandet registerer seg hjå styresmaktene som «utanlandske agentar» («*innostrannyj agent*»), eit omgrep som i Russland vekkjer klåre assosiasjonar til spionverksemd frå den kalde krigens dagar. I tillegg vart definisjonen av høgforræderi utvida frå å gjelda kun utlevering av informasjon til framande styresmakter, til også å omfatta stønad til internasjonale organisasjonar som laust definert er «involverte i aktivitetar retta mot Russlands tryggleik» (BarentsObserver, 09.11.2012)

Sist, men ikkje minst, bør den stadig utvida rolla til dei russiske tryggingstenestene trekkjast fram. Den største av dei, FSB (Federal'naja sluzjba bezopasnosti – Den føderale tryggingstenesta) teiknar på sine eigne heimesider ei tilnærma direkte linje frå det frykta sovjetiske tryggingspolitiet, først kjend som Tsjekaen og seinare som KGB, til dagens organisasjon (FSB). Sidan tidleg på 1990-talet har FSB, som i utgangspunktet var ansvarleg for kontraetterretning, teke opp i seg fleire av oppgåvene til andre russiske tryggingsinstitusjonar. I 1998 vart Putin, som hadde tenestegjort KGB i 15 år (1975-1990), utnemnd til direktør for FSB, ei stilling han hadde til han vart statsminister i august 1999. Putin gjennomførte ytterlegare ei omorganisering av organisasjonen, og gjorde store utskiftingar i persongalleriet på toppnivå. Arbeidet med omstrukturering av tryggingstenestene held fram etter at han kom til makta i Kreml, og FSB har fått stadig nye oppgåver og større mandat. Mellom anna vart Grensevakta i 2003 innlemma i FSB-strukturen. Det er dessutan, ifølgje Tsyppkin (2006, s. 76), grunn til å tru at det er FSB som, etter oppløysinga av Det føderale byrået for statleg kommunikasjon og informasjon (FAPSI) i

2003, driv Vybory, datasystemet for prosessering og rapportering av valresultat, sjølv om det offisielt er den sentrale valkomitéen som har ansvar for dette. Om dette stemmer gjev det sjølv sagt FSB høve til å øva stor innverknad på resultata ved russiske val. FSB er ikkje underordna noko ministerium, men rapporterer direkte til presidenten. Som det vil framkoma av datamaterialet som er samla inn til denne oppgåva innehar organisasjonen ein sterk kontrollfunksjon overfor dei fleste andre delar av det russiske statsapparatet. Eg vil difor hevda at styrkinga av FSB er eit uttrykk for administrativ maktsentralisering heilt i tråd med Hutchcrofts andre kjenneteikn på dette.

I tillegg til desse formelle endringane har mykje makt meir uformelt vorte flytta til presidenten og presidentadministrasjonen. *Siloviki*, personar med bakgrunn frå ulike russiske tryggingstrukturar, har fått større innverknad. Dette har skjedd gjennom utnemningar til høgtstående sivile stillingar og ved at denne gruppa utgjer ein stor del av Putins næraste krins. I dei fleste tilfelle får desse personane halda på både graden og løna frå sin tidlegare insitutsjon, og rapporterer heile tida tilbake til denne (Tsypkin, 2006, s. 83). Denne gruppa utgjer ein struktur som går nokså parallelt med det formelle regjeringsapparatet, og det er her mange avgjerder faktisk vert fatta. Dette er ikkje noko nytt i russisk politikk, tvert imot kan denne «skjulte regjeringa» samanliknast med Kommunistpartiets politbyrå i Sovjetunionen. Dette systemet var mindre framtrедande under president Jelstisin på 1990-talet, for så å ha vorte styrkt etter at Putin første gong kom til makta (Kryshtanovskaja, 2008, s. 586). Tryggingsteneste og deira siloviki skal ha fått noko mindre plass å boltra seg på etter at Putin i tråd med grunnlova gav frå seg presidentembetet i 2008 (ibid, s. 601), men som det vil framkoma i denne undersøkinga ser dei ut til å ha vakse seg sterkare enn nokon gong etter at han returnerte til Kreml våren 2012.

### 2.2.3 Oppsummering

Sidan år 2000 har Russland gått gjennom ein omfattande politisk og administrativ maktsentraliseringsprosess med ein vertikal og ein horisontal dimensjon. Nokre av endringane som har skjedd har bidrege til sentralisering på begge desse dimensjonane, og det totale biletet av dagens politiske landskap i Russland er at nesten all makt kviler i Kreml. Tabell 2.1. gjev eit oversyn over sturktarendringane langs kvar dimensjon, og korleis desse harmonerer med Hutchcrofts kjenneteikn på sentralisering.



Dagens politiske og administrative strukturar i Russland er radikalt anleis enn dei som eksisterte på 1990-talet, då mykje av dagens norsk-russiske samarbeid vart starta opp. Russland har nok ein gong vorte ein «ny» nabo. Har desse strukturelle omveltingane påverka føresetnadene for norsk-russisk samarbeid på ulike nivå og innan ulike saksfelt? I så fall, kva er konsekvensane? Dette er spørsmåla eg freistar finna svara på i denne oppgåva. I dei neste avsnitta vil eg presentera det teoretiske grunnlaget for denne oppgåva, og med utgangspunkt i dette utleia eit sett av hypoteser om korleis den russiske maktsentraliseringa kan tenkjast å ha endra føresetnadene for norsk politikk overfor Russland.

**Tabell 2.1.** Hutchcrofts kjenneteikn på sentralisering og tilsvarende sturkturendringar i Russland sidan år 2000

Hutchcroft kjenneteikn på sentralisering		Tilsvarende teikn på sentralisering i Russland	
		Vertikal	Horisontal
Administrativ sentralisering	Prefektorialisme	Innføring av føderale distrikt med presidentutsendingar (2000). Slutt på «bilaterale avtalar» mellom sentrum og periferi.	Presidentutsendinga styrka sentral kontroll med regionale greiner av føderale byrå.
	Sterk sentraladministrasjon (innanriksministerium)	Styrking av Den føderale tryggingstenesta (FSB) Meir sentralisert kontroll med dei fleste aktivitetar både på regionalt og føderalt nivå.	
	Regionale leiarar utan lokal forankring	Sentral utpeiking (2004) og avsetjing (2000) av guvernørar	-
	Jamnlege utskiftingar i personell i regionane		
	Hovudstadstru forvaltarar av skatteinntekter og repressive organ		
Politisk sentralisering	Sentralt utpeika eksekutivmakt i regionane	Presidenten kan peika ut guvernørar	Presidenten, og ikkje lenger domstolane, kan sparka guvernørar
	Mangel på effektive kanalar for folkeleg deltaking	Undertrykking av media hindrar opposisjonen i å nå ut med sin budskap Knebling av media NGO-lova (2012) «Utanlandsk agent»-lova (2012) Stadig strengare høgforæderi- og ekstremismelovgjeving	
	Svake/ikkje-eksisterande regionale lovgjevande forsamlingar	Regionale думаer har minimal innverknad	-
	Fråvær av lokale hovdingar	Innskrenking av guvernørane sitt mandat og sentral utpeiking av desse	-
	Svak nasjonal lovgjevande forsamling	Endringar i vallova og medielandskapet har sett opposisjonen i ein vanskeleg situasjon, og svekka Statsdumaen.	
	Parlamentarisme	-	
	Sentral utpeiking av representantar til nasjonalforsamlinga	Presidensiell kontroll med representantar i Føderasjonsrådet (via guvernørane)	Presidentens innverknad svekkar Føderasjonsrådets sjølvstende
	Svak lokal representasjon i den nasjonale lovgjevande forsamlinga	Overgang frå blanda til reint proporsjonalt valsystem (2005)	-
	Nasjonalt organiserte politiske parti	Sterkeøkonomiske og geografiske restriksjonar for parti-registrering	-
	Klære skilje mellom parti og administrative strukturar	-	

Kjelder: Hutchcroft (2001), Hønneland og Jørgensen (2013) og Sakwa (2008).

## 2.3 Allison's tre perspektiv på utforming av utanrikspolitikk

I si analyse av Cuba-krisa i 1962 utfordrar Graham T. Allison (1969) den tradisjonelle oppfattinga frå politisk realisme om at utanrikspolitikk vert til ved at statar handlar som rasjonelle einskaplege aktørar med utgangspunkt i overordna mål om makt og tryggleik. Han meiner 1) at også faste strukturar i organisasjonar med ulike ansvarsområde innan utanrikspolitikken er med på å avgrensa det reelle handlingsrommet, og 2) at både desse organisasjonane og individ i ulike stillingar i byråkratiet har ulike oppfattingar om kva som faktisk er optimale resultat, samt har eigne interesser som dei jobbar for å fremja. Alt dette, meiner Allison, vil ha stor innverknad på faktisk politikkutforming. Med dette som utgangspunkt har han utforma tre ulike modellar for utforminga av utanrikspolitikk:

**Modell I: Rasjonell politikk.** Dette er den tradisjonelle, realistiske tilnærminga til utanrikspolitikk, og den modellen Allison stiller seg kritisk til. Med dette perspektivet handsamar ein nasjonalstatar sine regjeringar som einskaplege aktørar som handlar rasjonelt og i tråd med nasjonale interesser, gjerne realpolitisk definert som makt (Allison, 1969, s. 693). Med Allison's eigne ord: «Monoliths perform large actions for big reasons» (1969, s. 690).

**Modell II: Organisasjonsprosessar.** Sjølv meiner Allison at det å sjå nasjonalstatar som einskaplege aktørar dekkjer over at kvar av dei er sett saman av ei lang rekkje organisasjonar eller institusjonar, kvar med sine strukturar og måtar å fatta avgjerder på. Organisasjonane har kvar sine ansvarsområde og prioriteringar og ein grad av autonomi på desse områda. For å fungera effektivt har dei strukturar og rutinar som styrer aktivitetane deira. Samstundes vil det oftast vera slik at ei utanrikspolitisk utfordring ikkje samanfell perfekt med ein einskild organisasjon sitt ansvarsområde. I dette perspektivet framstår politiske avgjerder meir som summen av fleire meir eller mindre velkoordinerte organisasjonsprosessar enn som medvitne og rasjonelle val (Allison, 1969:698).

**Modell III: Byråkratisk politikk.** I tillegg meiner Allison at ein må ta omsyn til at når ei avgjerd skal fattast, vil ho verta påverka av dei individuelle interessene og oppfattingane til dei involverte byråkratane. Dei sit i ulike posisjonar i dei involverte organisasjonane, og det er lite truleg at alle vil ha det same perspektivet på ei gjeven utfordring. Kvar og ein er påverka både av strukturane i organisasjonane dei tilhøyrrer, og av

sine egne plassar i desse strukturane. I tillegg minner Allison om at kvar og ein av dei er menneske med kvar sine måtar å reagere på i gjevne situasjonar, i tillegg til at dei gjerne har egne agendaer, så som mål om opprykk eller ynskje om å gjengjelda ei teneste. Dette poenget har ein klår parallell til det Hutchcroft skriv om skiljet mellom formell autoritet og maktbruk i eigainteresse, to ulike omgrep som begge er inkorporerte i mi forståing av «makt» i denne oppgåva. I dette perspektivet framstår utanrikspolitiske avgjerder mest som summen av ei svært lang rekkje av val som vert gjort på individnivå, og som aggregert ikkje alltid vil vera rasjonelle (Allison, 1969, s. 707).

Allisons teori har fleire gonger tidlegare vore nytta i analyser av norsk-russiske relasjonar.<sup>11</sup> Eg meiner han har klår relevans også for denne undersøkinga, når det gjeld effektane av både vertikal og horisontal maktsentralisering i Russland. For det første synest ei klår målsetjing for sentraliseringsprosessen å ha vore nettopp å samla makta på færre hender, altså å redusere antalet individ som med sine ulike interesser påverkar avgjerdsprosessane slik Allison skisserer i modell III. Dette leier til ei forventing om at avgjerdsprosessane no føregår meir i tråd med modell I enn tidlegare. For det andre synest eit resultat av sentraliseringa å vera at ulike statlege organisasjonar og insitutusjonar har fått endra sine struktur, ansvarsområde og grader av autonomi, faktorar Allison påpeikar som viktige i modell II. Ein kan tenkja seg at slike omstruktureringar også medfører endringar i desse organisasjonane si framferd i samhandling med norske aktørar.

## 2.4 Putnams to-nivå-modell

Også Robert Putnam (1988) er skeptisk til idéen om staten som einskapleg og rasjonell aktør i internasjonale relasjonar. Han ser snarare på forhandlingar om internasjonale spørsmål som ein prosess på to nivå, der den utøvande makta forhandlar både med sine internasjonale partnarar (nivå 1) og med si heimlege lovgjevande forsamling (nivå 2). Haldningar i den lovgjevande forsamlinga er avgjerande for kva for internasjonale avtalar forhandlarane kan inngå, ettersom dei må ratifiserast av denne (Putnam, 1988, s. 435-436). Når ei regjering har sterk stønad i nasjonalforsamlinga vil ho såleis ha eit større forhandlingsrom, eller «win-set», enn når stønaden er svak. Eit slikt utvida forhandlingsrom kan tenkjast å vera til motpartens fordel, både ved at denne i større grad kan få gjennomslag for sine krav (ibid, s. 440), og ved

---

<sup>11</sup> Sjå til dømes Jørgensen (2003) og Moe, Fjærtøft og Øverland (2011).

at sannsynet for faktisk å oppnå ein avtale på nivå 1, som kan godkjennast på nivå 2, vert større (ibid, s. 437).

Putnams teori vart utvikla med tanke på utforming av utanrikspolitikk i demokratiske regime, ein kategori dagens Russland vanskeleg kan plasserast i. Likevel meiner eg at han er relevant for å kunna seia noko om effektane av den horisontale maktsentraliseringa i Russland, meir konkret av det endra forholdet mellom lovgjevande og utøvande makt. Det at oppslutnaden om den utøvande makta innad i den lovgjevande endrar seg er i seg sjølv ingen grunn til å snakka om noko planlagd sentralisering eller desentralisering av politisk makt. Det skjer til stadigheit, til dømes når posisjonen og opposisjonen vekslar på å vera i fleirtal i det amerikanske representanthuset. Som gjennomgangen av den politiske utviklinga i Russland i den seinare tid syner, er imidlertid det at Putin-venlege Jedinaja Rossija dei siste åra har vore totalt dominerande i Statsdumaen ikkje resultat av naturlege svingingar i opinionen. Snarare er det eit resultat av ein Kreml-initiert og planlagd sentraliseringsprosess som omfattar endringar i både val- og partilovgjeving, samt manipulasjon av det russiske medielandskapet. I tråd med to-nivå-modellen til Putnam er det såleis å forventa at representantar for den russiske regjeringa no går til internasjonale forhandlingar med større forhandlingsrom, eller «win-sets», enn dei gjorde før maktsentraliseringa.

## 2.5 Hypoteser

Når makta i Russland no er samla på færre hender enn tidlegare, og konsentrert hjå den utøvande makta på føderalt nivå, kan ein tenkja seg at Russland er vorte ein meir einskapleg aktør, som den Allison skildrar i modell I. I følgje teorien kan ein i ein slik situasjon forventa at dette skaper rom for å føra ein reindyrka realistisk utanrikspolitikk basert på nasjonale interesser. Ei slik endring burde gjera det enklare for andre statar å føreseia korleis Russland vil reagere i gjevne situasjonar, fordi ein i større grad kan identifisera sannsynlege handlingsmønster gjennom analyser av desse nasjonale interessene, og i mindre grad treng å forhalda seg til faktorar av typene som gjer seg gjeldande i Allison's modellar II og III. Eg utleier såleis følgjande hypotese H1:

**H1:** *Maktsentraliseringsprosessen har gjort Russland til ein meir einskapleg og føreseieleg aktør på den utanrikspolitiske arenaen, og såleis enklare for Noreg å forhalda seg til.*

Samstundes kan ein, i tråd med Allison's modell II venta at endringar i russiske organisasjonar og institusjonar sine strukturar, ansvarsområde og autonomi har medført endringar i avgjerdsmonstra i russisk utanrikspolitikk. Gjennom denne perioden har ein halde fram med å organisera det norsk-russiske forholdet på to nivå, regionalt og nasjonalt, og ein kan difor tenkja seg at endringane har fått konsekvensar. Eg utleier såleis hypotesa H2:

**H2:** *Maktsentraliseringsprosessen har fråteke russiske aktørar i regionalt norsk-russisk samarbeid makt, og slik redusert effektiviteten i regionalt samarbeid.*

Hønneland og Jørgensen (2006) skriv at maktsentraliseringa har ført til overbelasting av kapasiteten til dei russiske sentralstyresmaktene. Dette kan forståast som konsekvensar av endringar i viktige organisatoriske prosessar, i tråd med Allison's modell II. Det kan tenkjast å medføra at saker som er viktige for Noreg vert nedprioriterte. Eg utleier difor hypotesa H3:

**H3:** *Som følge av maktsentraliseringsprosessen er russiske sentralstyresmakter overbelasta, og handsaminga av saker av norsk interesse er mindre effektiv enn før.*

I lys av Putnam's modell er det vidare rimeleg å forventa at den utøvande makta på føderalt nivå har eit større «win-set» enn tidlegare i utanrikspolitiske forhandlingssituasjonar, som følge av den sterke stønaden ho har i Statsdumaen. Såleis kan eg formulera hypotesa H4:

**H4:** *Den russiske maktsentraliseringa innad i det føderale nivået har gjeve den utøvande makta større handlingsrom, og såleis ført til meir effektiv handsaming av spørsmål av norsk interesse.*

I neste kapittel vil eg gå vidare til å visa korleis eg har gått fram for å testa desse hypotesene, og drøfta implikasjonane forskingsopplegget har for reliabiliteten og validiteten til undersøkinga.

### 3 Metode<sup>12</sup>

Det er problemstillinga som må vera styrande for kva metodisk tilnærming ein vel i eit gjeve forskingsprosjekt. Ikkje alle metodar er veleigna til alle undersøkingar, og målet må vera å finna den eller dei som sikrar studien høgst mogleg grad av reliabilitet og validitet. Høg reliabilitet inneber at datamaterialet er påliteleg. Dette krev ei nøyaktig utført datainnsamling, som ville generert identiske resultat om ein nytta det same undersøkingsopplegget i fleire innsamlingar av data om same fenomen (Grønmo, 2004, s. 423). Reliabilitet er ein føresetnad for validitet, som i sin tur vedrører kor vidt dei innsamla data er relevante for problemstillinga ein vil kasta lys over (Grønmo, 2004, s. 426). Cook og Campbell (1979, attgjeve i Lund, 2002) framheld at ein i ei vitenskapleg undersøking trekkjer ei rekkje ulike typar slutningar, og at det er desse slutningane kvar for seg, ikkje undersøkinga som heilskap, som kan ha god eller dårleg validitet. Med dette utgangspunktet har dei utarbeidd eit validitetssystem for kausale undersøkingar. I denne undersøkinga vil det vera relevant å vurdere validiteten til tre av dei fire slutningstypene Cook og Campbell presenterer. Dette er omgrepsslutningar, kausalslutningar (indre validitet) og generaliseringar (ytre validitet) (Lund, 2002:104).<sup>13</sup>

Det er viktig å ha i minne at framgangsmåtane og føresetnadene metodelitteraturen framset er ideal, og at ein sjeldan eller aldri vil kunna oppfylle dei til fulle. Samfunnsforskning handlar om verkelge menneske, og forskaren kan aldri ha full kontroll over alle relevante faktorar. Difor er det oftast naudsynt å vega ulike omsyn opp mot kvarandre med utgangspunkt i problemstillinga, og freista å finna ein akseptabel balanse mellom dei. Som det vil framkoma, har ei rekkje slike avvegingar vorte gjort også i arbeidet med denne oppgåva.

Data er hovudsakleg innsalma gjennom semi-strukturerte intervju med representantar for ulike delar av den norske forvaltinga. Som Aberbach og Rockman (2002, s. 673-74), poengterer, er det ikkje alltid naudsynt å gjennomføra intervju for å kunna svara på problemstillinga ein arbeider med. I mange tilfelle er det tilstrekkeleg å gjera bruk av skriftlege kjelder. I dette tilfelle meiner eg imidlertid det har vore gode grunnar til å reisa seg

---

<sup>12</sup> Framstillinga i dette kapitlet er i nokon grad basert på oppgåva «Validitet i semi-strukturerte intervjuundersøkingar», levert av forfattaren som kursoppgåve i faget Forskingsmetode og statistikk ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo hausten 2013.

<sup>13</sup> Den fjerde typen er statistiske slutningar. Denne typen slutningar er irrelevante i denne oppgåva, ettersom eg ikkje gjer nytte av kvantitativt datamateriale.



frå kontorstolen og gå ut og samtala med folk, trass i at dette er ein tidkrevjande arbeidsmåte, ettersom problemstillinga er lite diskutert i skriftleg materiale. I tillegg er det trekt på faglitteratur om ulike sider ved norsk-russiske relasjonar i tilfelle der eg har vore usikker på om mitt eigen-innsamla datamateriale om eit tema har vore sterkt nok til å kunna kasta lys over problemstillinga mi. I dette kapitlet vil eg greia ut om og grunngje dei metodiske vala som er gjort gjennom arbeidet med masteroppgåva, og drøfta kva implikasjonar dei har for reliabiliteten og validiteten til undersøkinga.

## **3.1 Operasjonalisering**

Ei viktig oppgåve i arbeidet med forskingsdesign er operasjonalisering av dei relevante omgrepa i studien. Ein må utforma kriterium for korleis omgrepa skal representerast empirisk, altså kva for data som skal samlast inn og korleis desse skal systematiserast (Grønmo, 2004, s. 422). Utfordringa her er å operasjonalisera omgrepa på ein slik måte at ein måler alt det ein ynskjer å måla, og ikkje noko anna. Slik sikrar ein det Cook og Campbell kallar høg omgrepsvaliditet. Slutningar om omgrepsvaliditet må trekkjast for kvart einskild omgrep, og seier såleis ingenting om forholdet mellom dei ulike omgrepa (Lund, 2002, s. 106). Imidlertid er god omgrepsvaliditet ein naudsynt føresetnad for indre og ytre validitet i studien, noko eg vil venda attende til seinare. Uavhengig variabel vart gjort greie for i kapittel 2. I dette avsnittet vil den avhengige variabelen verta operasjonalisert.

### **3.1.1 Den avhengige variabelen: Norske aktørar si oppleving av russisk effektivitet i samarbeidet**

Det som skal undersøkast i denne oppgåva, er altså korleis og i kva grad føresetnadene for norsk politikk overfor Russland har endra seg som resultat av den sentraliseringsprosessen eg skildra i kapittel 2. Dette er, som nemnd i innleiinga, ikkje eit spørsmål om kor vidt ein får gjennomslag for norske synspunkt i samhandling med Russland, men snarare om i kva grad norske initiativ vert handsama og spørsmål avklåra på russisk side, og kor komplisert eller enkel denne prosessen er. Korleis kan så omgrepet «føresetnadene for norsk politikk overfor Russland» gjerast målbart?

Her er det fleire omsyn å ta. Eg treng eit mål som kan forventast å bringa fram all relevant informasjon om omgrepet. Samstundes må det å henta inn data som krevst for å gjennomføra målinga vera realistisk innanfor dei tidsrammene eg som masterstudent har å forhalda meg til og med dei ressursane eg har tilgong på.

Det kunne vore interessant å følgja norske initiativ over riksgrensa og studera handsaminga av dei og endringar i denne på russisk side. Imidlertid ser eg dette som ein lite realistisk framgangsmåte. Eg veit både av egne og andre sine tidlegare erfaringar at det å få innpass hjå offentlege tenestemenn og -kvinner i Russland ikkje er enkelt, og som «berre» ein ung student med avgrensa russiskkunnskapar og lite tid ville det truleg vera nær umogleg å koma nær nok til å få reelt utbyte av det. Det eg kunne funne ut gjennom ei slik tilnærming, så som informasjon om strukturendringar i spesifikke organisasjonar, kan truleg òg hentast frå andre kjelder. Det er dessutan ikkje sikkert at russiske kjelder er dei beste til å seia noko om føresetnadene for norsk politikk overfor Russland, då dei venteleg er meir opptekne av korleis eventuelle omstillingsprosessar dei har vore gjennom påverkar dei sjølve enn av kva konsekvensar dei har for deira norske samarbeidspartnarar.

Truleg er det både meir realistisk og meir siktemålsteneleg å venda seg til norske aktørar med erfaring frå ulike delar av det norsk-russiske samarbeidet. Den avhengige variabelen må då operasjonaliserast slik at han etterspør informasjon som eg faktisk kan henta ut av ei intervjuundersøking med representantar for den norske forvaltinga som informantar. Og kva er det så desse informantane kan fortelja? Jau, dei kan seia noko om korvidt dei subjektivt *opplever* at føresetnadene for jobben dei gjer, som jo er å implementera norsk politikk overfor Russland, har endra seg gjennom studieperioden. Eg operasjonaliserer difor den uavhengige variabelen som *endringar i norske aktørar si oppleving av føresetnadene for norsk politikk overfor Russland*.

For å kunna gjera målingar på denne variabelen må det opprettast eit sett av kategoriar, slik at eg objektivt kan analysera og systematisera utsegnene til informantane. Her er det viktig å koma fram til ei kategorisering som er dekkjande utan å verta for detaljert. Eg har vald å la situasjonen på 1990-talet, altså tiåret før den russiske sentraliseringsprosessen starta, tena som nullpunkt. Utgangspunktet er altså eit gjeve tidsrom, og ikkje ein spesiell situasjon. Sjølv om ikkje alle delar av det norsk-russiske forholdet var likt utvikla i denne perioden, og nullpunktet såleis ikkje er «lik» for alle case, er det såleis mogleg å plassera alle casa langs same skala, ettersom det ikkje er konkrete forhold, men snarare situasjonsendring i forhold til

dette nullpunktet i positiv eller negativ retning som skal kartleggjast. Eg opprettar difor følgjande fem kategoriar: Kategori 0 inneber at samhandlinga med russiske partnarar har vore og er som ho var på 1990-talet, utan vesentlege endringar. Kategori -1 inneber at informantane opplever noko redusert effektivitet i samhandlinga, til dømes i form av at tidsbruk til sakshandsaming har auka ein del på russisk side, at informasjonsflyten er noko dårlegare eller begge delar. Kategori -2 inneber sterk reduksjon i opplevd effektivitet, samt brot på samhandlinga, anten gjennom nedleggjing av prosjekt eller forhandlingssamanbrot. På den andre sida av nullpunktet finn ein òg to kategoriar. Kategori 1 inneber at informantane opplever noko høgare effektivitet enn tidlegare i samhandlinga, til dømes gjennom raskare sakshandsaming på russisk side, betre informasjonsflyt eller auke i samhandlinga. Kategori 2 inneber ein sterk reduksjon i tidsbruken, og eventuelle iverksetjingar av nye felles prosjekt eller inngåingar av nye avtalar. Det er eg, og ikkje informantane sjølve, som har føreteke kategoriseringa. Dette har med å gjera at eg innanfor dei fleste saksfelta har intervjuet meir enn ein informant, og at ulike personar gjerne har litt ulike oppfatningar og vektlegg ulike poeng. Slik sett er kategoriseringa eit forsøk på oppsummering av funna på feltet. I tilfelle der det vert rapportert om utvikling i negativ retning for visse delar av samarbeidet og positiv utvikling for andre, har det vore naudsynt å gjera ei samla vurdering og plassera saksfeltet i den kategorien som totalt sett synest å best reflektera dei faktiske forholda. Eg har då vald å lata endringane det synest mest nærliggjande å knyta til uavhengig variabel vega tyngst i denne vurderinga.

## 3.2 Utval av informantar

Informantane vart valde ut gjennom strategisk utval. Utvalskriteria var at dei 1) jobbar eller har jobba med eit av mine valde saksfelt innan norsk-russisk samarbeid, altså det reigonale Barentssamarbeidet, miljøvernssamarbeidet, atomtryggleikssamarbeidet, energidialogen, forsvarssamarbeidet, fiskeriforvaltingssamarbeidet eller delelinjeforhandlingne, og 2) har relativt lang erfaring med dette arbeidet.

### 3.2.1 Føresetnadene for kausalslutningar

Som ein kan lesa av problemstillinga er eg ute etter å undersøkje om den russiske maktentraliseringsprosessen har *forårsaka endring* i føresetnadene for norsk politikk overfor Russland. Spørsmålet er altså korvidt det eksisterer eit kausalforhold mellom uavhengig og avhengig variabel, noko som er langt meir utfordrande å sannsynleggjera enn korrelasjon. Kan ein eigentleg vita om eventuelle endringar i norske aktørar si oppleving av effektivitet på russisk side i samarbeidsforhold har noko som helst med maktentraliseringa i Russland å gjera? For å kunna sannsynleggjera eller avkrefta at det faktisk finst eit årsaksforhold mellom variablane, og altså sikra valide kausalslutningar, eller indre validitet, er det avgjerande å velja eit design som gjer det mogleg å kontrollera for andre faktorar som potensielt kan verka inn. Då er det siktemålsteneleg å prosesspora, og som Tansey (2007) påpeikar er eliteintervju ein svært god reiskap i slike situasjonar. Gjennom denne tilnærminga kan ein 1) få stadfesta informasjon ein har frå andre kjelder, 2) få tilgang til nøkkelinformantar sine tankar om og haldningar til sentrale spørsmål, 3) trekkja slutningar om karakteristikkar ved ein større populasjon og 4) utvikla forståing for hendingar og deira forløp (Tansey, 2007, s. 766). Ved hjelp av denne framgangsmåten meiner eg det bør vera mogleg iallfall å kunna seia noko om eventuell kausalitet med utgangspunkt i det Gerring (2005, s. 169) kallar «den minimale definisjonen av kausalitet», altså kor vidt eit forhold *aukar sannsynet* for eit gjeve resultat under elles like omstende. Dette må skiljast frå deterministiske kausalforhold, som seier at faktor x *vil* føra til utfall y. Det er neppe slik at russiske maktstrukturar er den einaste faktoren som påverkar avhengig variabel, og heller ikkje sikkert at det er dette som påverkar han mest. Dermed vil ikkje all variasjon på avhengig variabel kunna forklårast av uavhengig variabel, og det kan vanskeleg rettferdiggjeras å trekkja kausalslutningar av deterministisk karakter.

Når eit eller fleire av punkta til Tansey (2007) (med unntak av punkt 3) er føremålet med ei undersøking, er det gode grunnar til å velja respondentar gjennom ei form for ikkje-sannsynsutval. Dessutan er det slik at universet og populasjonen i studien min er vanskeleg å skaffa reell oversikt over, ettersom det ville innebera å kartleggja alle offentleg støtta norske initiativ overfor Russland gjennom over ti år, samt kven som har vore involverte i dei. Dermed vert det uråd å trekkja noko ordentleg tilfeldig utval.

### 3.2.2 Føresetnadene for generalisering

Samanlikna med eit sannsynsutval svekkar strategiske utval den ytre validiteten til undersøkinga, altså moglegheitene for å kunna «foreta ikke-statistiske generaliseringar *til* eller *over* relevante individer, situasjonar og tider med rimelig sikkerhet» (Lund, 2002, s. 121). Er utvalet skeivt i høve til populasjonen er det fare for at generaliseringa er ugyldig (Lund, 2002, s. 122). Problemet kan likevel reduserast gjennom måten ein gjennomfører den ikkje-tilfeldige utveljinga på. Eg har som nemnd vald informantar frå ulike fagfelt innan det norsk-russiske samarbeidet, altså ein kombinasjon av kvoteutval og måleretta utveljing («purposive sampling») (Tansey, 2007, s. 769-770). Det norske «russlandsmiljøet» er ikkje større enn at sjølv om det er vanskeleg å skaffa oversikt over heile populasjon, er det overkommeleg å identifisera dei personane det er mest sentralt å koma i kontakt med. Her har eg hatt god nytte av mitt eige nettverk, og dessutan har eg fått mykje hjelp av russlandsforskarane ved Fridtjof Nansens Institutt. I tillegg har eg ved eit par høve nytta snøballmetoden, altså teke imot tips frå informantar om andre dei meiner eg burde snakka med. Dette innebér ein viss risiko for at informantane viser vidare til andre med svært like oppfattingar som dei sjølve (Tansey, 2007, s. 770), men utifrå svara eg fekk å døma, let dette ikkje til å utgjera noko problem i denne undersøkinga. Sjølv om eg på førehand hadde formeiningar om kva tendensar eg kunne koma til å finna, var eg lite orientert om kva oppfattingar konkrete personar sat med, og dermed kan eg vanskeleg ha vald dei for å tilpassa utvalet til eventuelle favoritthypoteser. Ved å sørgja for spreiding på denne måten reduserer eg i tillegg faren for individhomogenitet, som Lund (2002, s. 122) åtvarar mot, og som det er vanskelegare å sikra seg mot ved tilfeldig utval, med mindre ein trekkjer eit svært stort tal respondentar. Lund (2002, s. 123) trekkjer òg fram det å gjera nytte av teori og tidlegare forsking som tiltak som ytterlegare kan styrka ytre validitet. Eg har med utgangspunkt i teori utvikla hypoteser som peikar i ulike retningar, og er såleis open for ulike utfall.

## 3.3 Det semi-strukturerte intervjuet

Utanrikspolitikk er eit felt der dei fleste dokument ein får tilgang til osar av runde diplomatiske formuleringar. Alt som er positivt vert vektlagd, medan dei meir problematiske aspekta ved mellomstatlege relasjonar gjerne vert drøfta bak lukka dørar og i ikkje-offentlege dokument. Det har eg sjølv erfart som studentpraktikant med ansvar for omdømebygging,

eller såkalla «public diplomacy» ved ein norsk utanriksstasjon, der eg samstundes hadde tilgang til interne rapportar som vart sende heimover til Utanriksdepartementet. Skilnaden mellom desse to kommunikasjonsformene er stor. Dette har sjølvsagt med å gjera at det er i Noregs interesse å byggja gode og stabile forhold til sine internasjonale partnarar, men det inneber òg at offentlege dokument i dette tilfellet hovudsakleg er gode kjelder til fakta, og mindre nyttige når ein er ute etter aktørane sine ærlege vurderingar av ulike forhold. For å få tilgang til slike må ein koma «under huden» på desse aktørane, og det vil vera enklare gjennom personlege samtalar (Tansey, 2007, s. 767, George og Bennett, 2005, s. 103). Sjølv sagt kan ein likevel møta utfordringar med å få dei til å snakka ope og fritt. Her kan det at eg sjølv har god kjennskap til russisk politikk og til dels språk, og både har jobba og studert i Russland i fleire periodar, ha bidrege til å gje meg innpass hjå informantane.

Det at ei semi-strukturert intervjuform er vald har fleire årsaker. For det første har eg heile vegen hatt ei relativ klår problemstilling som utgangspunkt, samt ein del hypoteser eg har ynskt å utforska. I slike situasjonar er det siktemålsteneleg å strukturera intervjuet nok til å sikra at ein får dekt alle relevante aspekt ved temaet (Bryman, 2004, s. 323). Samstundes har det vore viktig å vera open for å ta inn relevante perspektiv og resonnement eg sjølv ikkje har tenkt på, og då er det naudsynt å gjera spørsmåla opne nok til at det vert rom for dette.

For det andre har eg intervjuar nøkkelinformantar, personar med særleg god kjenskap til temaet for undersøkinga mi (Andersen, 2006, s. 279). Informantane har gjennomgåande høg utdanning og lang erfaring innan sine arbeidsområde, det har altså vore snakk om eliteintervju. Som Aberbach og Rockman (2002, s. 674) poengterer er slike intervjuobjekt sjeldan glade i å verta lagt band på når dei skal svara på spørsmål, og kan verta kritiske til framgangsmåten om dei ikkje får nok rom for å uttrykkja seg fritt. Samstundes erfarte eg i ein innleiande og uformell samtale med ein potensiell informant, at om intervjuobjekt av denne typen får prata heilt fritt, kan også dét bera galt avstad. I tillegg til ein del interessante opplysingar fekk eg mykje informasjon eg allereie kjende til, samt ein del eg såg som lite relevant. Eg konkluderte difor med at det var heilt avgjerande å ha ei viss styring på kva veg samtalen tok.

For det tredje har eg intervjuar aktørar med nokså ulike arbeidsfelt innanfor norsk-russiske relasjonar. Det meiner eg var naudsynt for å dekkja alle aspekt av omgrepet «maktsentralisering» slik eg nyttar det, og for å kunna kontrollera for så mange andre moglege forklåringsfaktorar som råd. Når ein handsamar fleire case i ei kvalitativ

intervjuundersøking kan det vera nyttig å ha ei nokolunde lik ramme for alle intervju (Bryman, 2004, s. 324). Slik er ein betre sikra eit godt grunnlag for å identifisera både skilnader og likskapar i svara ein har fått når datamaterialet skal analyserast, noko som igjen er viktig for å kunna gje eit reliabelt svar på problemstillinga. Som resultat av desse vurderingane er det utarbeidd ein intervjuguide med ein del nokså opne spørsmål, men mange nok og konkrete nok til at eg rekna med at eg ville få ut den informasjonen eg hadde bruk for (sjå vedlegg 2).

### 3.4 Om intervju

Det er gjennomført 12 intervju og fire uformelle samtalar med i alt 15 personar, dei fleste av varigheit mellom 30 og 95 minuttar. Informantane vart så langt det var mogleg først kontakta per e-post, med ein formell intervjuførespurnad vedlagt (sjå vedlegg 1). Dei fleste intervju vart gjennomførte på informantane sine arbeidsstader, men eg har òg møtt informantar på offentlege stader i situasjonar der det har vore den beste sjansen til å få tilgang til dei. To intervju måtte gjennomførast per telefon, og ved eitt høve kom ein informant til min arbeidsstad. Eitt intervju var eit gruppeintervju der eg møtte tre informantar samstundes, dei resterande gjekk føre seg på tomannshand. Dei ti formelle intervju som føregjekk andlet til andlet vart tekne opp ved hjelp av smart-telefon, medan det diverre viste seg uråd å ta opp telefonsamtalane. Diverre svikta teknologien ved to høve, slik at eit og eit halvt intervju gjekk tapt. Eg hadde imidlertid sikra meg ved også å ta notatar ved alle intervju, så også desse informantane sine vurderingar er inkluderte. I tillegg er alle opptekne intervju lagra, og informantane som har ynskt det har i ettertid lese gjennom den delen av oppgåva som omhandlar «deira» saksfelt. Fleire har bidrege med presiseringar og innspel der dei har funne det naudsynt. Desse tiltaka styrkar reliabiliteten til undersøkinga. Meir detaljert informasjon om intervju er å finna i vedlegg 3.

Til dei første intervju hadde eg med intervjuguiden. Etter dette opplevde eg imidlertid det å sitja med eit ark med spørsmål i fanget som meir hemmande enn til hjelp i forsøket på å halda tritt med toppbyråkratane eg møtte, og ettersom eg raskt nær sagt kunne utanåt det som stod der la eg han etter kvart att heime. Dette resulterte i at rekkjefølgja og formuleringa av spørsmåla varierte ein del frå intervju til intervju, noko som kan verka negativt på reliabiliteten til undersøkinga. Det å hoppa fram og attende i intervjuguiden, kutta ut og leggja

til spørsmål der det passar, kan føra til at ikkje alle intervjuobjekt svarar på nøyaktig det same, og dette er problematisk for omgrepsvaliditeten. Denne faren ville imidlertid vore enno større ved ei heilt ustrukturert intervjuundersøking, ettersom eg her i det minste sørgde for å stilla dei mest sentrale spørsmåla i intervjuguiden til alle informantane. Fanga eg opp at noko var uklårt for intervjuobjektet kunne eg dessutan enklare bøta på dette enn tilfellet er ved heilt strukturerte intervju, fordi eg i større grad enn i slike intervjuundersøkingar hadde høve til å presisera kva som var meint med spørsmåla. Vidare opplevde eg at eg sjølv framstod som sikrere i mi sak utan intervjuguiden, og at forholda såleis låg betre til rette for ein meir «likeverdig» samtale der informantane kunne kjenna seg tryggare på at eg forstod kva dei prata om. Dessutan vart det utover i datainnsamlinga stadig viktigare å nytta intervju til å «testa» ulike resonnement, både egne og andre informantar sine, for å finna ut om desse var noko fleire var villege til å slutta seg til. På denne måten har eg gjennom undersøkinga hatt høve til å forbetra omgrepa etter kvart som ny informasjon har kome til, og slik betra validiteten deira. Dette er ein av føremonene med den semi-strukturerte intervjuforma (Andersen, 2006, s. 280). Til dømes fekk eg gjennom intervju auka mi eiga forståing for nettopp omgrepet «maktsentralisering i Russland sidan år 2000», noko som bidreg til å sikra samsvar mellom det eg freistar å måla og det informantane faktisk fortel meg.

Intervju baur på fleire ulike utfordringar. For det første hadde somme informantar klare idéar om hypotesene mine, noko som i seg sjølv kan påverka korleis dei svarar. Då var det kjekt å kunna visa til at eg hadde hypoteser som peikte i ulike retningar, og at alle synspunkt dei måtta ha var like relevante for meg. For det andre måtte eg sjølv vera påpasseleg med korleis eg tolka og vektla opplysingane eg fekk. Intervjusituasjonen ved semi-strukturerte intervju er rett personleg, og eg fekk høve til å danna meg klare inntrykk av personane eg møtte. Dette kan vera ein føremon ved at det set intervjuaren i betre stand til å vera kjeldekritisk og vurdera informasjonen ho vert til del. Samstundes kan ein faktor som varierende personkjemi gjera at ein feilaktig vurderer ein informant som meir truverdig og objektiv enn ein annan, og dermed tillegg hans svar meir vekt enn svara til dei andre informantane (Berry, 2002, s. 680).

For det tredje skal det nemnast at somme av intervjuobjekta tidlegare har vore kollegaer eller overordna/underordna kvarandre, og at mange av dei kjenner godt til kvarandre på andre måtar. Somme har òg vore mine kollegaer eller overordna i ein kort periode. Såleis kan dei tenkjast å ha påverka både kvarandre sine og mine egne synspunkt på intervju-temaet allereie før intervju. Dette aukar faren for individhomogenitet, og gjev grunn til å setja



spørjeteikn ved reliabiliteten i undersøkinga. I tillegg kan det tenkjast at det å «testa» eit resonnement ved å visa til kva ein tidlegare sjef eller person med stor integritet innan fagfeltet har sagt er med på å «styra» informantene i retning av eit gjeve svar, noko som i tilfelle er problematisk for både reliabiliteten og validiteten til studien. For å koma med eit enkelt døme er det ikkje «respekten for autoritetar i det norske utanriksbyråkratiet» som skal målast. Om dette likevel påverkar svara reduserer det både reliabiliteten, omgrepsvaliditeten, kausalvaliditeten og generaliseringsvaliditeten. Imidlertid opplevde eg at informantane tenkte gjennom spørsmåla dei fekk og svarte ut frå egne vurderingar.

Ei anna felle eg som intervjuar kan gå i er å tilleggja informasjon som støttar opp om eventuelle «favoritthypoteser» meir vekt enn det som ikkje passar like godt til forventingane mine. For å redusere desse farane føreslår Berry (2002, s. 680) at ein kan be informantane sjølve om å sjå saka frå andre perspektiv, utan å gå til åtak på synspunkta dei har lagt fram. For å få fram informasjon som var relevant for hypotesene mine var det somme gonger naudsynt å stilla meir konkrete spørsmål enn eg i utgangspunktet hadde sett føre meg. For å kompensere for dette nytta eg ofte balanserte spørsmål av typen «Er dette noko nytt, eller har det alltid vore slik?» når informantane delte egne observasjonar og opplevingar med meg.

## 3.5 Oppsummering

Ei intervjuundersøking er utfordrande, både når det gjeld metodiske val i forkant og når ein kjem til den praktiske gjennomføringa. Eg meiner at eg gjennom grundig arbeid i utformingsfasen og ved å vera medviten kring utfordringane eg har stått overfor har gjennomført ei datainnsamling med akseptabel grad av reliabilitet.

Som Lund (2002, s. 108) påpeikar, vil ein type validitet stundom gå utover ein annan type, noko me har sett at er tilfelle også i denne undersøkinga. Det er vanskeleg å koma unna at metodevalet eg har gjort legg betre til rette for indre validitet enn for ytre validitet. All den tid problemstillinga mi etterlyser kausalslutningar synest dette å vera ei riktig prioritering. Eg meiner likevel eg har teke dei naudsynte grep, som det å ha eit breidt utval av informantar, for å mogleggjera også valide generaliseringar, iallfall til andre saksområde innanfor det norsk-russiske samarbeidet enn dei eg har undersøkt.

## 4 Norske relasjonar til eit Russland i endring

I dette kapitlet vil funna frå datainnsamlinga verta presenterte. Før det kan gjerast, er det imidlertid naudsynt å gje ein kort presentasjon av historia til og organiseringa av dei mest sentrale saksfelt der Noreg og Russland samarbeider, på regionalt og føderalt nivå.

### 4.1 Organiseringa av det norsk-russiske samarbeidet

Under den kalde krigen utgjorde den 196 kilometer lange grensa mellom Noreg og Sovjetunionen meir enn eit geografisk skilje mellom to statar. Som ei av få grenser det kolossale sosialistiske samveldet delte med eit NATO-land,<sup>14</sup> utgjorde denne streken på kartet eit av verdas mest konkrete skilje mellom aust og vest, mellom «oss» og «dei». Området var tungt militarisert, grensa var stengd, og kontakten på tvers av henne var minimal.

Då Sovjetunionen kollapsa i 1991, endra dette føresetnadene for den norsk-russiske naboskapen radikalt. Optimismen var stor i den politiske leiinga på begge sider av grensa, og ein såg føre seg ei framtid prega av tillit, samarbeid og fred. Kanskje var det no mogleg å foreina «oss» og «dei» i ein nytt identitetsfellesskap. I tillegg til dei heldige utanrikspolitiske konsekvensane av den nye situasjonen såg ein både i Oslo og Moskva potensiale for økonomisk utvikling og vekst i perifere regionar, høvesvis Nord-Noreg og Nordvest-Russland, som følgje av tettare kontakt på tvers av grensene i regionen (Stoltenberg, 1994, s. ix; Kozyrev, 1994, s. 25).

---

<sup>14</sup> Den einaste andre slike grensa var den mellom Tyrkia og dei dåverande sovjetrepublikane Georgia og Armenia, etter at Tyrkia vart NATO-medlem i 1952.

### 4.1.1 Norsk-russisk samarbeid på regionalt nivå

Som eit svar på desse positive straumane tok Noregs dåverande utanriksminister Thorvald Stoltenberg initiativ til opprettinga av Den euro-arktiske Barentsregionen, oftast omtala som Barentssamarbeidet, i 1992. Samarbeidet vart formalisert med signeringa av Kirkeneserklæringa av 11. januar 1993, og omfatta ikkje berre Noreg og Russland, men alle dei fem nordiske landa (Danmark, Finland, Island, Noreg og Sverige), Russland og Europakommisjonen.

Stoltenbergs etterfølgjar som utanriksminister, Johan Jørgen Holst, oppsummerer den norske motivasjonen for Barentssamarbeidet i tre punkt: *Normalisering* av naboforholda i regionen gjennom etablering av liknande band mellom dei nordiske statane og Russland som dei som eksisterte mellom desse statane og andre vestlege land, *stabilisering* av situasjonen i regionen gjennom reduksjon av militær spenning, miljøproblem og økonomiske ulikskapar, samt *regionalisering*, gjennom utvikling av nettverk innan forretningsverksemd og industri, og også mellom styresmakter på så vel regionalt og lokalt som på nasjonalt plan (Holst, 1994, s. 12). Slik «regionsbygging» på tvers av landegrenser vart ein trend i tida etter den kalde krigen, og andre døme inkluderer Østersjørådet og det finske Storkalott-initiativet. Såleis kan det tenkjast å ha vore viktig for norske politikarar å leggja fram sitt eige forslag, ikkje berre for regionen sin eigen del, men for å sikra Noreg ein prominent plass i «det nye Europa» (Hønneland, 2005, s. 44-45).

Meir konkret framhevar Kirkeneserklæringa (1993) sju hovudsatsingsområde for Barentssamarbeidet. Desse er miljø, økonomi, vitskap og teknologi, regional infrastruktur, urfolk, kultur («Folk-til-folk-samarbeid») og turisme. Samarbeidet er forankra både nasjonalt, gjennom Det euro-arktiske Barentsrådet med møte på ministernivå minst ein gong årleg, og regionalt gjennom Regionrådet for den euro-arktiske Barentsregion (Regionrådet). I regionrådet sit politiske eller administrative leiarar for regionane som inngår i samarbeidet,<sup>15</sup> og som såleis utgjer det geografiske området samarbeidet omfattar, samt ein representant for urfolka i regionen (Hønneland, 2005, s. 48-49). I samband med markeringa av tjueårsjubileet for Barentssamarbeidet i juni 2013 vart ei ny Kirkeneserklæring, «Kirkenes II» signert.

---

<sup>15</sup> Frå starten av var det dei tre nordlegaste fylka i Noreg, Lappland län i Finland, Norrbotten län i Sverige og Murmansk og Arkhangelsk oblast i Russland som utgjorde Barentsregionen. Sidan har også republikane Karelia og Komi, samt Nenets autonome krins vorte teke inn i samarbeidet på russisk side, läna Oulu og Kainuu i Finland, og Västerbotten län i Sverige (Hønneland, 2005, s. 49-50).

Hovudsatsingsområda som vert trekte fram i denne er langt på veg dei same som i den føregåande erklæringa (The Barents Euro-Arctic Region, 2013).

#### **4.1.2 Norsk-russisk samarbeid på mellomstatleg nivå**

Som Hønneland (2005:48) påpeikar, er andre saksfelt av stor interesse for begge partar, som fiskeriforvalting, forsvarspolitik og petroleumsspørsmål medvite halde utanfor rammene av Barentssamarbeidet.<sup>16</sup> Innan desse felte har Noreg og Russland bilaterale samarbeidsavtalar på statleg nivå. Til dømes har Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen (tidlegare Den blanda norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen) heilt sidan 1975 fastsett fiskekvotar for fellesbestandane i Barentshavet. På forsvarssida samarbeider Kystvakta med den russiske tryggingstenesta (FSB) sitt grensedirektorat for Murmansk oblast' innan fiskeriinspeksjon og redningsarbeid. I tillegg har Forsvaret utvikla eit stadig meir omfattande samarbeid med den russiske Nordflåten, som dei seinare åra har inkludert felles militære øvingar.<sup>17</sup> I tillegg samarbeidar dei to landa til dømes om atomtryggleik i Nordområda, og har sidan 1992 ført ein dialog for å verta kjende med kvarandre sine interesser og moglegheiter for samarbeid i energispørsmål.

Innan miljøvern har Noreg og Russland samarbeidd bilateralt sidan 1988, først i Den blanda norsk-sovjetiske miljøvernkommisjonen og frå 1992 i Den blanda norsk-russiske miljøvernkommisjonen (Klima- og miljødepartementet).<sup>18</sup> Nettopp miljøvern er eit saksfelt som tydeleg illustrerer ei utfordring kva gjeld det å studera norsk-russisk samarbeid på ulike nivå kvar for seg. Miljøaspektet er som nemnd òg framtrедande i styringsdokumenta for Barentssamarbeidet. I tillegg utgjør det ein viktig del av arbeidet som vert gjort gjennom Arktisk råd, som vart etablert i 1996 og er av sirkumpolart omfang (Arktisk råd). Denne strukturen med dels overlappende ansvarsområde kan ein òg sjå på andre felt, til dømes er urfolksrettar og -samarbeid høgt prioritert både innan Barentssamarbeidet og i Arktisk råd.

---

<sup>16</sup> På grunn av den uavklåra norsk-russiske maritime grensa i Barentshavet då Barentssamarbeidet vart oppretta, vart det vedteke å halda alle saksfelt som omhandla havområda i regionen utanfor rammene av dette samarbeidet.

<sup>17</sup> Som følge av den russiske maktbruken i Ukraina og annekteringa av Krim melde Forsvarsdepartementet (FD) 25.03.2014 at Noreg innstiller alle militære aktivitetar med Russland. Vedtaket gjeld i utgangspunktet ut mai 2014, FD vil etter dette føreta ei ny vurdering av situasjonen (Forsvarsdepartementet).

<sup>18</sup> Årets møte i Den blanda norsk-russiske miljøvernkommisjonen var meint å finna stad i Moskva 25.03, og skulle for første gong gå føre seg på ministernivå. Dette vart imidlertid utsett frå norsk side som reaksjon på den russiske framferda på Krim (Aftenposten, 19.03.2014).

Den norske offentlege utreiinga «Mot nord!» (NOU, 2003:32) danna grunnlaget for Bondevik II-regjeringa si stortingsmelding «Muligheter og utfordringer i nord» (St. Meld. nr. 30, 2004-2005), der det vert teke til orde for å auka satsinga på nordområda, med «politisk stabilitet og bærekraftig utvikling» (s. 7) som overordna mål for politikken. Stoltenberg-regjeringa fulgde i Soria Moria-erklæringa (2005) opp ved å definera nordområda som «Norges viktigste strategiske satsingsområde i årene som kommer» (s. 6), ei prioritering som vart gjenteken i Soria Moria II (2009, s. 5). I «Nordområdene: visjon og virkemidler» (St. Meld. nr. 7, 2011-2012) oppsummerer regjeringa dei første to tiåra med nordområdepolitikk etter den kalde krigen, og freistar staka ut kursen for dei neste. Viktigheita av eit godt forhold til Russland figurerer høgt i dei fleste av desse dokumenta. I omtalen av Barentssamarbeidet er det oftast den positive effekten den regionalt forankra delen av prosjektet har hatt på dette forholdet som vert trekt fram. Framstillinga av samarbeidet på nasjonalt nivå er meir diffus.

Likevel er det klårt at Noreg og Russland, som dei fleste nabostatar, også har eit omfattande samarbeid på nasjonalt, eller mellomstatleg, nivå. Viktige saker i dette forholdet dei seinare åra, i tillegg til dei allereie nemnde, har vore framforhandlingane av avtalar om så vel delelinje i Barentshavet som ordninga med visumfri grensekryssing for innbyggjarar i grensenære område i Finnmark og Murmansk fylke, dialog om energispørsmål og samarbeid om atomtryggleik. Av offentlege dokument som omtalar norsk-russiske relasjonar forstår ein likevel at tilliten som er bygd opp gjennom det regionale samarbeidet vert sett som avgjerande for godt samarbeid på høgare nivå. I «Kirkenes II» vert til dømes avtalen om delelinja i Barentshavet, som vart til i 2010, etter nær førti år med forhandlingar, trekt fram som eit døme på resultat av samarbeidet (The Barents Euro-Arctic Region, 2013, s. 1).

I sin omtale av Barentssamarbeidet i 1994 trekte dåverande norsk utanriksminister Johan Jørgen Holst fram den då pågåande maktkampen mellom sentrum og periferi i den russiske føderasjonen, og påpeika at utfallet av denne ville ha konsekvensar for det vidare samarbeidet (Holst, 1994, s. 12). Tjue år etter kan det slåas fast at den politiske utviklinga i Russland gradvis har gått i retning av ei særskild sentralmakt. Føremålet med denne oppgåva er å seia noko om kva konsekvensane Holst førespegla faktisk er, ikkje berre for Barentssamarbeidet, men for det norsk-russiske forholdet meir generelt. I neste avsnitt vil eg presentera og drøfta funna eg har gjort gjennom mine intervju med norske aktørar i ulike delar av det norsk-russiske samarbeidet.

## 4.2 Funna frå intervjuundersøkinga

I det følgjande vil funna gjort gjennom intervju som denne undersøkinga byggjer på leggjast fram, og det vil bli drøfta i kva grad utviklingstrekk som vert påpeika kan sjåast i samanheng med den russiske maktsentraliseringsprosessen sidan år 2000. Det regionale Barentssamarbeidet er vidd meir plass enn dei andre studerte saksfelta, dels fordi det er det einaste reint regionale norsk-russiske samarbeidet i studien, og dels fordi det femnar om svært mange tema. Med utgangspunkt i funna har eg i tråd med operasjonaliseringa av den avhengige variabelen, «føresetnadene for norsk politikk overfor Russland», plassert kvart av dei sju saksfelta eg har studert i ein av dei fem kategoriane for «opplevd effektivitetsutvikling» eg oppretta i kapittel 3. Som nemnd har det i somme tilfelle vorte rapportert om både positiv og negativ utvikling innan same saksfelt. Då har det vore naudsynt å føreta ei nokså «grovkorna» heilskapsvurdering for å kunna plassera saksfeltet i ein kategori, medan eg freistar å gje eit meir nyansert bilete av situasjonen gjennom teksten. Ved slike høve har eg vald å la endringane som ser ut til å vera nærast knytt til den uavhengige variabelen, russisk maktsentralisering sidan år 2000, vega tyngst i vurderinga.

### 4.2.1 Det regionale Barentssamarbeidet

*11. januar 1993:* I Kirkenes er det pressekonferanse om det nyetablerte Barentssamarbeidet, vedteke med signeringa av Kirkeneserklæringa. Ein lokal journalist får ordet, og stiller dåverande russiske utanriksminister Andrej Kozyrev eit spørsmål om kva han vil gjera med ureininga frå nikkilverket i Nikel, ikkje langt frå den norsk-russiske grensa. Kozyrev skal til å svara, men sjansen går ifrå han. Guvernør Jevgenij Komarov plukkar nemleg mikrofonen ut av hendene på ministeren frå Moskva og kjem med det svaret han sjølv tykkjer passar, ein tirade om at det eigentlege miljøproblemet i grenseregionen er gruva i Sør-Varanger. Kozyrev sit heilt stille og godtek det som skjer.

Denne historia, gjenfortald av ein erfaren medarbeidar i Barentssekretariatet (informant nr. 8), er illustrerande for situasjonen i Nordvest-Russland tidleg på 1990-talet. Den nye staten Russland var på ingen måte administrativt på fote. Sentralmakta var svak, og regionale leiarar fekk stort spelerom til å byggja opp sine egne maktbasar. Samstundes låg

Russland så å seia med knekt rygg økonomisk, etter over seksti år med planøkonomi. Forvirringa rådde, mange har likna situasjonen med anarki.

Dette var altså ein av partane Thovald Stoltenberg ville ha med på regionalt samarbeid. Utfordringane var mange. Noko så tilsynelatande enkelt som å skaffa eit lokale til det norske generalkonsulatet som skulle etablerast i Murmansk vart eit problem, fordi ingen visste kven som eigde bygningane i byen (informant nr. 2). Mange freista gjera seg rike gjennom dei pågåande privatiseringsprosessane, og lokale aktørar fekk stort handlingsrom. Samstundes var det ei tid med mange reelle, nye moglegheiter. Den første perioden med Barentssamarbeid var sterkt prega av at alt var nytt, ei grense som hadde vore stengd så lenge var plutseleg open. Ein informant uttrykkjer det slik: «Det var ein periode der det var ein enorm tillit, fordi me kjende kvarandre så dårleg» (informant nr. 8).

Noreg nytta dette høvet til å knyta tette band med naboane, ikkje minst med Murmansk fylke. Den økonomiske situasjonen i Russland endra seg til det verre fram mot krisa i 1998, og ein norsk diplomat meiner overføringane frå Noreg til Murmansk-regionen i denne tida truleg var større enn dei som kom frå Moskva. Regionale politikarar var enormt takksame for den norske hjelpa i den vanskelege situasjonen dei var i, og forholde låg såleis godt til rette for å byggja venskap og godt samarbeid for framtida (informant nr. 2). Barentssekretariatet finansierte norsk-russiske prosjekt av ulik art, og den folkelege kontakten over grensa auka, slik intensjonen var. Det var ei tid med stor openheit, og nordmenn som ville over grensa møtte få hindringar, utover ein og annan full tollar eller politimann (informant nr. 5). Korleis har så samarbeidet i nord utvikla seg sidan denne spede byrjinga?

### **Samarbeidet med regionale styresmakter**

Når det gjeld samarbeidet med regionale styresmakter, tyder mykje på at kontakten med dette nivået er mindre effektiv enn tidlegare. Eit poeng er at det har vorte vanskelegare å få kontakt med russiske guvernørar. Jurij Jevdokimov, som sat som folkevald guvernør i Murmansk frå 1996 og etter lovendringa i 2004 fekk halda fram til 2009, var rekna som ein Noregs-ven.<sup>19</sup> Han gløymde ikkje den hjelpa regionen hans fekk til å koma seg gjennom den økonomiske krisa, pleide tett kontakt med sine norske partnarar og var ofte på besøk, både i Kirkenes og i

---

<sup>19</sup> Det skal nemnast at Jevdokimov ser ut til å ha hatt fleire andlet. Heime i Russland uttalte han seg tidvis svært kritisk til det norske engasjementet i Nordvest-Russland, og hevda at Noregs siktemål var å utnytta eit svakt Russland til eiga vinning. Samstundes vende han seg sjølv til dei skandinaviske landa og bad om naudhjelp hausten 1998 (Hønneland, 2005, s. 116-117).

Oslo. I 2007 vart han utnemnd til Kommandør av Den kongelege norske fortjenesteorden, med følgjande grunngjeving:

H.M. Kongen har utnevnt Jurij Aleksejevitsj Jevdokimov til Kommandør av Den Kongelige Norske Fortjenstorden for sin innsats for norsk – russiske forbindelser. I sin vurdering har Ordensrådet særlig lagt vekt på Jevdokimovs innsats for å utvikle gode relasjonar mellom Norge og Russland i nord gjennom et aktivt engasjement i multilaterale samarbeidsfora, som Barentssamarbeidet, gjennom bilateralt engasjement opp mot sentrale norske myndigheter så vel som på regionalt nivå, samt direkte overfor humanitære organisasjonar. Videre er det lagt vekt på hans innsats for å fremme bilateralt nærings samarbeid og utbygging av nødvendig infrastruktur sammen med nord – norske (sic) fylkeskommuner. Jevdokimov har vært sentral i arbeidet med miljøvern og sosialt og humanitært arbeid i regionen. Han har bidratt til å gi det grensenære samarbeidet solid forankring på russisk side og til at samarbeidet har en tosidig karakter som også kommer Norge til nytte. (Kongehuset, 2007)

Med tida vart denne utadretta aktiviteten gjenstand for krass kritikk, og sjølv om det ikkje kom noko grunngjeving frå Kreml då Jevdokimov vart avsett i 2009, har fleire peika på dette som ei mogleg årsak til at han ikkje lenger var ynskt i stillinga (informant nr. 2 og informant nr. 8).<sup>20</sup> Guvernørane etter han har hatt langt færre Noregs-besøk på reiseplanen (informant nr. 8). Det å få vitja dei i Murmansk har òg vorte ein langt meir omstendeleg prosess, verre enn å koma til statsministerens kontor her heime meiner ein (informant nr. 5), og såleis er kontakten mindre frekvent enn tidlegare.

Barents regionråd møtest òg sjeldnare enn tidlegare. I starten kom regionrådet saman fem gonger årleg, dette er no redusert til to. Nedgangen vert imidlertid forklåra med at mykje av samarbeidet skjer mellom partnarar og utan innblanding frå det offentlege, og at det såleis er mindre behov for denne møteverksemda enn tidlegare. Oppmøtet og engasjementet på møta vert rapportert å ha vore dårleg dei seinare åra, særleg frå russisk side, men ein informant meiner at dette no er i ferd med å ta seg opp att (informant nummer 5).

I tillegg kjem det fram at sjølv når ein oppnår kontakt med regionadministrasjonen, er det langt mindre enn før som faktisk kan utrettast på dette nivået. Som ein informant seier: «I

---

<sup>20</sup> I den offisielle kungjeringa frå dåverande president Dmitrij Medvedev heiter det at Jevdokimov fekk avskjed etter eige ynskje (Prezident Rossii: Ukaz prezidenta RF N. 302 ot 21.03.2009, norsk: Russlands president: Presidentdekret nr. 302 av 21.03.2009). Den vanlege oppfattinga synest imidlertid å vera at han vart tvungen til å gå av, utan at nokon er sikre på årsaka.



dag, 2014, er det jo ikkje mogleg å få ein einaste konkret ting frå guvernør Kovtun<sup>21</sup> i Murmansk, utan at ho må ringja til Moskva for å få det godkjend» (informant nr. 8). Det har vorte trekt fram at Moskva truleg er ekstra påpasseleg overfor ein region som Murmansk, med grense til eit NATO-land, og at dette er noko leiarskapen i regionen klårt er meir medviten no enn tidlegare (informant nr. 1). Men tendensen ser ut til å ha vidare gyldigheit enn som så. Eit døme frå ei norsk vitjing til Arkhangelsk er illustrerende:

*«Me var i Arkhangelsk, det var i Putins andre periode, (...)i Barentssamarbeid-and, saman med fylkesordførar i Finnmark og guvernøren i Arkhangelsk. Masse kulturutveksling. Ingenting politikk, ingenting business, ikkje noko kontroversielt i det heile teke, kun kultur. Føremålet var å signera ein ny kultursamarbeidsavtale mellom Finnmark fylke og Arkhangelsk oblast'. Det inkluderer museumssamarbeid, det inkluderte litt sånn jazz-musikk, det var noko opera eller symfoniorkester, altså heilt ufarlege kultur-ting. Dette er ein avtale som har eksistert i mange år, han må berre fornyast, så får han nytt innhald, og. Då var svaret med ein gong: «Ja, det høyrer veldig bra ut, berre vent litt», og så må dei ringja til Moskva. Altså, ein må ringja til Moskva berre for å få godkjend noko så upolitisk og ufarleg som ein kultursamarbeidsavtale. (...)Dei får det då godkjend, så det er jo ikkje noko sånn, men det var på ein måte sånn «Wow, har Barentssamarbeidet blitt sånn?». For Barentssamarbeidet skulle jo nemleg vera det motsette, Barentssamarbeidet skulle vera region til region».*

Informant nr. 8

Kven i Moskva det er som har fullmakt til å godkjenna eit samarbeidstiltak som dette er uvisst, men det at samarbeidet no har teke ei slik form resulterer ikkje berre i at det tek lengre tid å få ting gjennomført. Den auka graden av formalitet fører òg, meiner informanten bak anektoda ovanfor, til at færre samarbeidstiltak vert gjennomførte fordi regionale styresmakter vegrar seg for å gå gjennom denne påkravde runden med kontakt mot Moskva for å få det naudsynte klårsignalet.

Andre gonger vert norske initiativ rett og slett ikkje fulgde opp. Eit døme er at det i lengre tid har vore ynskjeleg frå norsk side å etablera eit honorært konsulat i Nikel, for å gjera tilgangen på grensebuarbevis enklare for russarar som har rett på slikt, men kanskje ikkje skaffar eit på grunn av reisevegen til det norske konsulatet i Murmansk. Dette har ikkje vorte godkjend. Kvifor har ein ikkje noko sikkert svar på, men ein informant meiner dette har med å

---

<sup>21</sup> Den noverande guvernøren i Murmansk fylke er Marina Kovtun, som har site i stillinga sidan ho vart utnemnd av dåverande president Medvedev i 2012.

gjera at FSB ikkje ynskjer å sjå ho Noreg har utpeika i stillinga som honorær konsul (informant nr. 5).

I tillegg rapporterer ein informant ved Barentssekretariatet om strengare handheving av reglar og meir byråkrati for å få tilgang til visse andre institusjonar. Då han i 2009 skulle vera med ein norsk delegasjon på eit fengselsbesøk i samband med eit norsk-russisk kriminalomsorgssamarbeid, vart han nekta å gå inn i fengselet fordi det ikkje var innhenta løyve for akkurat han frå rette instans i Moskva. Dette står i kontrast til situasjonen fem år tidlegare, i 2004, då han utan vidare kunne følgja ein annan norsk delegasjon på same type besøk. Også når det gjeld besøk til Kola kjernekraftverk, som får store summar i norsk stønad gjennom atomhandlingsplanen (denne kjem eg attende til seinare i dette kapitlet), fortel same informant om strengare restriksjonar enn tidlegare. Frå Barentssekretariatet sine lokale kontor i Russland<sup>22</sup> vert det rapportert mistankar om sterkare overvaking frå FSB enn tidlegare. Dei tilsette observerer oftare enn før politibilar med personell som sit og følgjer med utanfor kontora på visse dagar, til dømes når det kjem besøk frå hovudkontoret i Kirkenes (informant nr. 5).

Ettersom guvernørane ikkje lenger kan seiast å vera representantar for folka i dei russiske regionane, har Barentssekretariatet dei seinare åra medvite pleidd tettare kontakt med regionale parlamentet, også desse kalla думаer. Dette vert gjort fordi denne institusjonen, trass i at det rår ei forståing av at svært mange av representantane er plasserte der av ulike forretningsinteresser, utgjer eit demokratisk element, som ein håpar at på sikt kan ha ein positiv effekt på russisk samfunnsliv. Samstundes er ein frå Barentssekretariatets side fullt klar over at også regionale думаer er for eit reine sandpåstrøingsorgan å rekna, og at makta til sjuande og sist ligg hjå guvernøren (informant nr. 5).

### **Folk-til-folk-samarbeidet**

Til det såkalla folk-til-folk-samarbeidet høyrer dei mange små og store prosjekta Barentssekretariatet støttar med midlar frå Utanriksdepartementet. Kvart år mottek sekretariatet rundt 500 søknader innan felt som idrett, kultur, urfolkssamarbeid, ungt entreprenørskap og næringsliv, og av desse får mellom 100 og 200 innvilga stønad. I starten var ein del av prosjekta prega av å vera reine hjelpetiltak for vanskelegstilte russarar. Etter

---

<sup>22</sup> Det norske Barentssekretariatet har etablert lokale kontor i Murmansk, Arkhangelsk og Naryn Mar (Nenets autonome krins). Desse driv informasjonsarbeid om Barentssamarbeidet, samt hjelper til med og følgjer opp Barentssekretariat-støtta prosjekt som går føre seg i Russland (informant nr. 5).

kvalt som den russiske økonomien tok seg opp etter at krisa i 1998 var overstått, vart behovet for norsk stønad redusert, og som følgje av dette fann Barentssekretariatet det naudsynt å justera tildelingskriteria for prosjektstønad, for å fjerna dette skinet av u-hjelp og koma nærare målet om likeverdig partnerskap. Endringane vart iverksette rundt 2002, og per i dag er krava at 1) Søkjaren eller søkjarorganisasjonen må vera norsk, 2) Søkjar må ha ein russisk partner, og 3) Søkjaren må ha delfinansiert prosjektet på anna vis. (informant nr. 5).

Trass denne innstramminga vert folk-til-folk-samarbeidet i dag framheva av fleire som det mest velfungerande aspektet ved Barentssamarbeidet. Svært mange aktørar i dei tre nord-norske fylka, som er eigarar av Barentssekretariatet, har no russiske partnerorganisasjonar. Mykje av dette samarbeidet har med tida vorte veletablert, og går av seg sjølv utan innblanding frå korkje Barentssekretariatet, norske eller russiske styresmakter. Gjennom tjue år har folk knytt venskapsband, og det å køyra ungane over grensa for å spela ishockey eller delta på symjestemne har vorte ei kvardagsleg sak. Slike vanar er slitesterke, og ser ut til å halda seg uavhengig av i kva retning dei politiske vindane måtte blåsa (informant nr. 8)

Når folk-til-folk-samarbeidet rører ved meir politisk kontroversielle felt, oppstår det imidlertid vanskar. Eit slikt felt er urfolkssamarbeidet. Frå norsk side er dette rekna som ein av grunnpilarane i Barentssamarbeidet, illustrert mellom anna ved at Barentssekretariatet i Kirkenes har tilsett ein eigen urfolksrådgjevar, og ved at dette er eit prioritert område for økonomisk stønad og oppfølging. I den seinare tid har dei russiske partnerorganisasjonane i dette samarbeidet stadig oftare vorte utsett for trakassering frå styresmaktene, då gjerne på grunnlag av skuldingar om separatisme. Meir konkret problematisk for Barentssamarbeidet er at då dei samiske organisasjonane på Kolahalvøya i 2013 var samla til kongress, der observatørar frå både Barentssekretariatet og Sametinget deltok, møtte FSB opp, fotograferte deltakarane og rådde dei russiske deltakarane til å vera forsiktige med kva kontakt dei hadde med utlandet, med klår referanse til lova om utanlandske agentar. Hausten 2012 fekk også organisasjonen for urfolk i det nordlege Russland, RAIPON (Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East), problem. Då vedtok det russiske justisdepartementet at organisasjonen måtte stenga, fordi vedtektene ikkje var i tråd med russisk føderal lov. I tillegg til å vera fast deltakar i Arkitsk råd og tilknytt ulike FN-organ, har organisasjonen i fleire år vore ein viktig partner for både Arbeidsgruppa for urfolk i Barentsregionen og for Barentssekretariatet. Sistnemnde signerte i 2011 ein formell samarbeidsavtale med RAIPON. Etter fleire omgangar med ankesaker og omarbeiding av vedtektene overlevde organisasjonen til slutt. Imidlertid tyder mykje på at valet av ny

president under RAIPON-kongressen i Salekhard i april 2013 vart kuppet av sentralstyresmaktene. Urfolksaktivisten Pavel Suljandziga hadde vunne både første og andre valomgang, men trekte seg brått etter eit «lukka møte» før siste valomgang. Det førte til at Grigorij Ledkov, representant i Statsdumaen for det Kreml-tru Jedinaja Rossija, gjekk sigrande ut av valet (informant nr. 5, BarentsObserver, 03.04.2013). Ifølgje kjelder ved Barentssekretariatet valde ein trass i dette å fornya avtalen med RAIPON. Slik sett fekk endringa «ikkje offisielt» konsekvensar for sekretariatet sitt samarbeid med organisasjonen. I praksis fekk det likevel det, ettersom ein del punkt i avtalen vart fjerna, til dømes det som gjald felles finansiering av næringsprosjekt. Såleis stod ein att med ein «uthola» avtale som kun omfatta «ufarlege ting», så som samarbeid innan språk og kultur. I slutten av april 2014 reiste representantar for Barentssekretariatet til Moskva for nok ein gong å fornya avtalen med leiinga i RAIPON. Dette skulle skje på Noregs ambassade, der det var førebudd mottaking i etterkant av avtale-signeringa. To timar før fekk den norske delegasjonen melding om at alt gjekk etter planen, men ein time seinare kom kontrabeskjeden: Ledkov meinte RAIPON og Barentssekretariatet burde «ta ein pause i samarbeidet», utan å oppgje noko årsak til denne ku-vendinga (informant nr. 5).

Eit anna felt der aktørane no møter vanskar er pressesamarbeidet. Sjølv om russiske journalistar mest alltid i nokon grad har vore haldne under oppsyn av styresmaktene, hadde dei dei første åra etter at Sovjetunionen kollapsa stor fridom til å skriva det dei ville. Dette meiner mine informantar at har endra seg radikalt. Situasjonen til journalistane har vorte så å seia uråd dei seinare åra, det finst knapt fri presse på russisk side i Barentsregionen i dag (informant nr. 5). Dette kan sjåast i samanheng med den generelle medieutviklinga i Russland sidan tidleg 2000-tal, der Kreml-venlege krefter som nemnd har teke over alle større TV-kanalar, russarar flest sitt føretrekte medium. For utanlandske journalistar som vil rapportera frå Russland har det lenge eksistert reglar om at ein må vera akkreditert og ha journalistvisum, men inntil for få år sidan skal desse reglane ha vore lite handheva og mange har jobba i Russland på turistvisum. Det er ikkje lenger mogelg. Gjennom folk-til-folk-initiativet støttar Barentssekretariatet Barents Press, eit uformelt nettverk av journalistar frå Barentsregionen. Då Barents Press hadde årsmøte i Apatity på Kolahalvøya i april 2013, stilte representantar for FSB opp, heilt utan å freista skjula at dei var til stades, og fotograferte kvar einskild deltakar (informant nr. 8).

I tillegg har einskildpersonar som deltek i Barentssamarbeidet vorte utsette for krasse åtak og det dei fleste forstår som grunnlause skuldingar frå FSB. Dei framste døma på dette

heiter Alexander Serebrjanikov og Ivan Mosejev. Alexander Serebrjannikov held til i Murmansk og er betre kjend som Blogger 51. Bloggen hans har vorte eit populært alternativ til statskontrollerte nyheitsmedium i regionen, og han er ein viktig samarbeidspartner for Barentssekretariatet sin internettpublikasjon BarentsObserver. Han tilhøyrer ingen spesiell organisasjon, men har generelt vore frittalande, og har uttalt interesse for å avdekkja byråkratiske tabbar og maktmisbruk av offentleg tilsette (BarentsObserver, 04.12.2013). Hausten 2013 fekk styresmaktene tilsynelatande nok, og FSB tiltalte han etter paragraf 282 av den russiske straffelova for tilskunding til fiendskap basert på nasjonalitet, rase eller religion, ofte omtala som ekstremisme. Etter at dette klagemålet ikkje nådde fram, vart han hausten 2013 dømd til utreiing på mentalsjukehus, ein metode mykje nytta mot opposisjonelle også i sovjet-tida (informant nr. 8).

Ivan Mosejev, busett i Arkhangelsk, var leiar ved Institutt for ufolk og minoritetar ved Arkhangelsk Universitet, samt leiar av ein organisasjon for interesserte i kulturen rundt pomorhandelen, som fann stad mellom folk på den nord-norske kysten og folk ved Kvitsjøen frå rundt 1740 og fram til den russiske revolusjonen i 1917. Både som journalist og kulturarbeidar, har Mosejev motteke stønad frå Barentssekretariatet. Kort tid etter at Statsdumaen i november 2012 hadde utvida definisjonen av høgforræderi frå å gjelda kun utlevering av informasjon til framande styresmakter, til også å omfatta stønad til internasjonale organisasjonar som laust definert er «involverte i aktivitetar retta mot Russlands tryggleik» (BarentsObserver, 09.11.2012), skulda FSB Mosejev for nettopp høgforræderi, med ei strafferamme på 12-20 år i fengsel. Påstanden var at han skulle ha vorte brukt av norsk etterretning for å destabilisera Arkhangelsk-regionen, noko hans norske partnerar stiller seg heilt uforståande til.<sup>23</sup> Dette vart han då òg frikjend for, men kort tid etter framsette FSB eit nytt klagemål mot han, denne gongen for «etnisk hat mot folkegruppa russarar» på grunnlag av ein kommentar han skal ha publisert på internett. Han nekta straffeskuld, men vart like fullt idømd ei bot på 100 000 rublar (drygt 17 330 kroner etter kursen 22.05.2014). I tillegg hamna han på det russiske innanriksdepartementet si ekstremistliste over terroristar og potensielle slike. Det inneber at han ikkje lenger kan jobba innan offentleg administrasjon, og han misser moglegheitene til å opna bankkonto, ta opp lån

---

<sup>23</sup> Det høyrer med til historia at oppfattinga av omgrepet «pomorkultur» ser ut til å variera ein del mellom Noreg og Russland. Medan dette i Noreg handlar nettopp om den historiske levemåten til dei handelsreisande mellom Arkhangelsk og Vardø, er det i Russland dei, som Mosejev, som ynskjer å sjå pomorar som ei eiga folkegruppe i dag, noko som er svært kontroversielt. Dei fleste vil truleg likevel meina at handsaminiga Mosejev har vore utsett for, er heilt uproporsjonal, sett i forhold til det han har gjort. For meir om ulike oppfattingar av pomor-omgrepet i Noreg og Russland, sjå Fors, 2012.

eller skaffa seg betalingskort. Sjølve dommen kan ankast, med ei slik liste kan han ikkje gjera noko for å koma seg ut av (informant nr. 8, BarentsObserver 01.03.2013). Og som ein av mine informantar ved Barentssekretariatet treffande uttrykte det:

*«Kva triggjar dette, bortsett frå den personlege tragedia for Ivan i Arkhangelsk? Jau, det triggjar sjølv sagt at det er hundre stykker rundt han som vert livredde. «Me skal vel ikkje samarbeida med Noreg, me skal vel ikkje skriva fleire barnebøker ilag med nokon nordmenn, sjå på kva som har skjedd med Ivan», ikkje sant. Og det der er jo FSB-tankegangen: Ta éin, skrem vitet av hundre.»*

Informant nr. 8

**Oppsummering:** Det synest heva over tvil at Barentssamarbeidet har vorte ein mindre effektiv kanal for norsk-russisk samhandling i takt med at den russiske maktsentraliseringsprosessen har skride fram. For det første har dei politiske og administrative omstruktureringane i Russland gjort det både meir tungvint og mindre fruktbart å forhalda seg til regionale styresmakter, ettersom mest alle vedtak uansett må fattast i Moskva. For det andre ser ein at eit styrkt FSB stadig, og tilsynelatande med fullt overlegg, direkte stikk kjeppar i hjula for delar av samarbeidet, som når ein nektar å etablere honorært konsulat i Nikel eller plagar grupper og individ som deltek i Barentssamarbeidet. Effektiviteten i det regionale Barentssamarbeidet må såleis seiast å ha utvikla seg i sterkt negativ retning samanlikna med nivået på 1990-talet, og forholda på russisk side har ført til at visse samarbeid har fått eit redusert omfang, eller ikkje finn stad i det heile. Eg plasserer det i kategorien -2 på skalaen eg presenterte i kapittel 3.

#### 4.2.2 Miljøvernssamarbeidet

Som nemnd inngjekk Noreg ein bilateral samarbeidsavtale med Sovjetunionen om miljøvern allereie i 1988, og samarbeidet vart vidareført med den nye russiske føderasjonen gjennom ein ny avtale i 1992. Barentssamarbeidet har sine eigne strukturar for miljøvernssamarbeid både på nasjonalt og regionalt nivå, men gjennom intervjuar har det kome fram at mange av prosjekta som vert plasserte innanfor desse i røynda er bilaterale samarbeidsprosjekt med utvida deltaking (informant nr. 6). Såleis er det ikkje mogleg å halda arbeidet i Den blanda norsk-

russiske miljøvernkommisjonen og miljøvernarbeidet som pågår i Barentssamarbeid-regi heilt frå kvarandre.

Arbeidet i Den blanda norsk-russiske miljøvernkommisjonen er leia av Klima- og miljødepartementet på norsk side og av Ministeriet for naturressursar og økologi (Naturressursministeriet) på russisk side. Likevel har mange av samarbeidsprosjekta tidvis og delvis hatt ei regional forankring som følgje av at dei hovudsakleg vert gjennomførte i områda nær den norsk-russiske grensa. Arbeidet er konsentrert rundt seks ulike tema: 1) Vern av havmiljø, 2) Forvaltning av biologisk mangfald, 3) Naturvern og miljøovervaking i dei grensenære områda, 4) Kulturminnevern, 5) Reduksjon av ureining, og 6) Undersøking av radioaktiv ureining. Prosjekt retta mot klimaendringane i Barentsregionen er ordna inn under dei tema der dette er eit relevant aspekt. Kommisjonen møtest om lag ein gong årleg. Dei har då normalt vedteke arbeidsprogram for det komande året, men frå 2013 av er programmet gjort treårig. Utanriksdepartementet løyver pengar, som Klima- og miljødepartementet fordeler på ulike prosjekt etter grundig vurdering med utgangspunkt i prioriteringane i arbeidsprogrammet (Klima- og miljødepartementet, informant nr. 6).

Miljøvernsamarbeidet vert skildra som godt institusjonalisert. Korleis norske aktørar har opplevd effektiviteten i samarbeidet har likevel variert gjennom åra, utan at det er lett å sjå nokon klår samanhang mellom desse svingingane og den overordna sentraliseringsprosessen i Russland. Den viktigaste forklåringsfaktoren ser ut til å vera tilstanden i samarbeidsorganisasjonane, først og framst i Naturressursministeriet. Eit aspekt ved dette er at ein er avhengig av personar som verkeleg engasjerer seg i samarbeidet. Persongalleriet har vore relativt stabilt, noko som bidreg til tillit og til at samarbeidet stort sett går greitt. Innimellom har det imidlertid hamna personar med lite interesse for feltet i sentrale posisjonar, og då opplever ein at lite vert gjort. Eit anna aspekt er at stadige omorgansieringar i den russiske miljøvernforvaltinga tidvis kan ha redusert effektiviteten, fordi dette skapar usikkerheit mellom dei tilsette, og reduserer handlekrafta deira (informant nr. 6).

I starten av samarbeidet, heilt mot slutten av Sovjetperioden og i dei første åra etter, var systemet sterkt sentralisert. Personane som dreiv samarbeidet på føderalt nivå frå russisk side var verkeleg engasjerte, og når dei gav instruksar vidare nedover i systemet vart ting gjort. Seinare skal denne strukturen ha vorte svekka, ein vart meir avhengig av eigne nettverk på lågare nivå, i tillegg til ein alltid naudsynt aksept frå toppen, for å få ting til å skje. På midten av 2000-talet endra situasjonen seg igjen, då vart det heilt uråd å få kontakt med nokon

på regionalt nivå, og på føderalt nivå vart det insistert på at alle avgjerder skulle takast der. Imidlertid var motivasjonen liten og ressursane til å ta seg av samarbeidet små. Dette førte til at ein fekk ein ordentleg flaskehals i Naturressursministeriet, noko som vart svært merkbar i perioden frå rundt 2006 til 2010. Det er lite ynskjeleg å avlysa prosjekt som har gått gjennom ei så nøye vurdering som dei ein har vald å satsa på, og løysinga har stundom vore å konstatere at det finst faktorar på russisk side som gjer at ein må utsetja implementering. Ved andre tilfelle har ein vald å revidere arbeidsprogrammet for perioden ein er inne i og slå saman einskildprosjekt som tematisk står kvarandre nær for å kunna visa til aktivitet, sjølv om denne ikkje har gått føre seg slik ein først hadde tenkt (informant nr. 6).

Gjennom dei siste to til tre åra har utviklinga igjen teke ei ny vending, og denne gongen, ifølgje ein informant, ei nokså overraskande ei. Det vert rapportert at meir ansvar no er fordelt nedover i systemet, regionale styresmakter deltek i større grad og meir kan difor løysast utan å gå via Moskva. Aller tydelegast ser ein dette i Barents miljøgruppe, ei arbeidsgruppe under Barentsrådet. Der overtok Russland formannskapet etter Finland hausten 2013, og på føderalt nivå har ein erkjend at ein ikkje har ressursar og kompetanse til å ta seg av arbeidet i dei ulike undergruppene som sorterer under miljøgruppa. Då har ein vald å løysa problemet ved å vera pragmatisk, og har fordelt prosjektportefølja på dei ulike russiske regionane som deltek i Barentssamarbeidet (informant nr. 6).

**Oppsummering:** Opplevinga av effektivitet i miljøvernssamarbeidet har svinga fleire gonger i løpet av studieperioden, noko som gjer det komplisert å plassera heile perioden i ein einskild kategori. Det framkjem likevel tydeleg at det i perioden då sektoren var på sitt mest sentraliserte, i andre halvdel av 2000-talet, var svært vanskeleg å få russiske styresmakter til å engasjera seg, og progresjonen i samarbeidet var liten eller ikkje-eksisterande. Eg plasserer såleis det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet i kategorien -1.

#### 4.2.3 Atomtryggleikssamarbeidet

Kartlegging av radioaktivt avfall i Nordvest-Russland var som nemnd eit av dei sju områda for bilateralt samarbeid gjennom Den norsk-russiske blanda miljøvernkommisjonen. På grunn av dei store mengdene dårleg sikra radioaktivt avfall, både militært og sivilt, som viste seg å finnast kort unna grensa til Noreg, vaks dette saksfeltet seg imidlertid fort langt større enn dei



andre. Det vart difor utarbeidd ein eigen handlingsplan for atomsaker, som vart implementert frå og med 1995. Miljøvernkommisjonen bidreg endå når det gjeld felles kartleggingsekspedisjonar, men elles er arbeidet under atomhandlingsplanen kooridinert av Utanriksdepartementet, som òg har budsjettansvar for han (informant nr. 6). Statens strålevern spelar ei sentral rolle som tilsynsmyndigheit, i samarbeid med tilsvarende russiske organ (Regjeringen, 2013). I tillegg er Noreg involvert i multilateralt oppryddingssamarbeid med deltakarland som USA, Storbritannia, Italia og Sverige. Eg vil likevel, som elles i denne oppgåva, avgrensa meg til å omtala samarbeidet mellom norske og russiske styresmakter.

Dei viktigaste prosjekta under handlingsplanen for atomsaker har vore assistanse til Kola kjernekraftverk, opphogging av utrangerte atom-u-båtar, som vart fullført i 2013, og opprydding på den gamle u-båtbasen i Andrejeva-bukta. I tillegg har Noreg vore leiande i arbeidet med å byta ut høgradioaktive strontiumbatteri i fyrlykter langs kysten i Murmansk og Arkhangelsk fylke, samt i Nenets autonome krins, med solcelleenergi. Assistansen med trygging av Kola kjernekraftverk har heile tida vore, og er framleis, koordinert direkte med leiinga på kraftverket, utan innblanding frå spesifikke russiske myndighetsorgan. Same mann har vore direktør gjennom heile perioden, og prosjektet vert skildra som stabilt og velfungerande (informant nr. 7).<sup>24</sup>

Når det gjeld oppryddingsarbeidet i Andrejeva-bukta, er situasjonen ein annan. I byrjinga var samarbeidet prega av stor openheit. Mykje informasjon, til dels også av sensitiv art, vart delt med norske aktørar, så som Statens strålevern. Med Nikitin-saka,<sup>25</sup> som starta i 1995, opplevde ein ei gradvis innstramming i informasjonsutvekslinga. Dei involverte institusjonane på russisk side, både sivile og militære, hadde frå då av i langt mindre grad enn tidlegare høve til å utlevera konkret informasjon om til dømes sunkne reaktorar og avfall som var dumpa i havet. Likevel var det stadig rom for samarbeid. Frå og med tidleg 2000-tal vert det imidlertid rapportert at dette i seg sjølv også har vorte vanskelegare. Sektoren har vore gjennom ei omfattande byråkratisering, som har omfatta oppretting av ei rekkje nye organisasjonar som skal ta del i samarbeidet. Tidlegare kunne ein gå til Minatom,<sup>26</sup> som

---

<sup>24</sup> Ei anna sak er at den norske assistansen vert hevda å ha bidrege til å halda gamle reaktorar ved Kola kjernekraftverk i drift langt utover opprinneleg planlagt levetid. Ein har no avslutta tiltak som kan bidra til vidare forlenging (informant nr. 7). For ein diskusjon kring dette, sjå til dømes Statens strålevern, 2005, s. 10-11.

<sup>25</sup> Aleksandr Nikitin vart arrestert av FSB i 1996 for å ha samarbeidd med Bellona om ein rapport om faren for radioaktiv ureining frå den russiske Nordflåten (Bellona).

<sup>26</sup> Det russiske atomenergiministeriet, Minatom, vart i 2004 omstrukturert til eit føderalt atomenergibyrå, og fekk då namnet Rosatom. I 2007 vart Rosatom oppgradert til statleg selskap, og står no friare til å driva utviklingsverksemd (Bellona, 2007, informant nr. 7)

gjerne hadde ei avdeling som tok seg av alt som trongst, gjera ein avtale, og deretter jobba saman med til dømes forsvaret si avdeling for det aktuelle problemet, som gjerne held til nettopp i Andrejeva. No er det sentrale nivået fragmentert i ei rekkje ekspertorganisasjonar med ulike ansvarsområde, og ein må forhalda seg til fleire av dei for å få noko gjort. Det har redusert moglegheitene for å få gjennomført samarbeidsprosjekt raskt og effektivt. Dessutan har det redusert kostnadseffektiviteten, fordi prosjektmidlar vert nytta til å finansiera eksistensen til desse nye institusjonane. Til dømes vart det oppretta eit eige kontor som Den europeiske utviklingsbanken måtte forhalda seg til, og betala for, i staden for å skaffa ei godkjenning frå Minatom og deretter ordna resten med marinen si avdeling på staden. Denne byråkratiseringa kan tolkast som eit uttrykk for større ynskje om kontroll frå russisk side, og gjer at den russiske strukturen på atomfeltet minner meir om den ein finn i til dømes USA (informant nr. 7). Ein informant påpeikar at dette kan ha ført til at russisk side no er meir oppteken enn tidlegare av å forfølgja eigne, snarare enn norske og internasjonale interesser i atomtryggleiksspørsmål (informant nr. 7). Her bør det nemnast at eit viktig mål for Noreg i starten av samarbeidet var nettopp å driva institusjonsbyggjing på russisk side, rett og slett for å skaffa ein motpart å forhalda seg til (informant nr. 2), og oppblomstringa av byråkrati på feltet kan tolkast i retning av at denne utviklinga no har skjedd. Samstundes mistenkjer ein informant òg at dette kan dreia seg om korrupsjon, på den måten at nye organisasjonar vert oppretta kun for at dei som jobbar der, gjerne slektningar av dei som opprettar dei, med ein viss rett kan krevja ein del av prosjektmidlane (informant nr. 7).

Fylkesmannen i Finnmark har sidan 1996 òg vore involvert i atomtryggleikssamarbeidet. Denne instansen fungerer som norsk prosjektleiar for oppryddinga i Andrejeva-bukta. Det var han òg for arbeidet med utskifting av radioaktive fyrlykt-batteri, som pågjekk fram til 2009 på strekninga mellom Grense Jakobselv og Novaja Semlja, og seinare vart vidareført til til den russiske delen av Austersjø-området. Arbeidet der vart avslutta i 2013. Fylkesmannen har gjort dei naudsynte avtalar med regionale greiner av føderale strukturar, og med lokale og regionale styresmakter i dei aktuelle regionane i Nordvest-Russland, hovudsakleg Murmansk. I tillegg har ein samarbeidd med relevante avdelingar i det russiske forsvaret på dei aktuelle stadene, slik som hydrografiavdelinga i Nordflåten. Då fyrlyktprosjektet skulle takast vidare til andre regionar valde transportministeriet av praktiske årsaker å la guvernøren i Murmansk halda fram som russisk partner (informant nr. 10).

Det å halda samarbeidet på eit så lågt nivå som råd vert trekt fram som eit grep som kan ha bidrege til at ein har styrt unna ein del av konsekvensane av sentraliseringa og byråkratiseringa på russisk side (informant nr. 7). Ein representant for Fylkesmannen i Finnmark opplyser så også at samarbeidet i all hovudsak går svært godt, dei russiske partnerane er samarbeidsvillege og så lenge ein kjenner systemet og er ute i god tid med søknader og liknande møter ein få probelm. Samstundes vert det også herifrå fortald om at meir og meir må avgjerast i Moskva, ei utvikling som skal ha skjedd gradvis frå rundt 2005. Medan dokumentgrunnlaget for samarbeidet er som det har vore, må til dømes kontraktstekstar no innom hovudstaden for gjennomlesing og godkjenning før dei kan signerast, og russiske partnerar kan ikkje lenger reisa til Noreg utan klårsignal frå sentralt hald. Dette fører til at ein del ting tek lengre tid å få gjort, men samstundes vert det påpeika at sterkare forankring av samarbeidet i russiske sentralstyresmakter kan fungera som ei kvalitetssikring av det som faktisk vert gjort (informant nr. 10). Eit tydleg bilete på endringa er at det har vorte slutt på at Fylkesmannen i Finnmark får overrekkja sjekken med norske midlar til atomtryggleikssamarbeidet til guvernøren i Murmansk. Tidlegare har dette skjedd på ein årleg seremoni anten i Murmansk eller på det russiske generalkonsulatet i Kirkenes, med media tilstades. Fordi dette dreier seg om mottak av midlar frå ein utanlandsk pengebidragsytar, får ikkje lenger guvernør Kovtun delta i nokon slik seremoni. Guvernøren er framleis partner i samarbeidet, men pengane må kanalisierast direkte sentralstyresmaktene (informant nr. 8).

At guvernørane ikkje lenger er folkevalde kan og tenkjast å ha hatt ein inverknad på effektiviteten i samarbeidet. Ein informant fortel at den tidlegare nemnde Jevdokimov, den siste folkevalde guvernøren i Murmansk, var heilt anleis å forhalda seg til enn etterføljarane. Informanten budde sjølv i Murmansk på invitasjon frå guvernøren i 2004, fekk tilgang til anlegg og opplysingar han kanskje ikkje ville fått utan dette nære forholdet, og sit med eit generelt inntrykk av at atomtryggleikssamarbeidet med Noreg var noko Jevdokimov personleg ville at skulle gå bra, og noko han kunne bruka for å byggja sin eigen legitimitet hjå veljarane i regionen, som sjølve såg atomtryggleik som ei viktig sak. Då ein avskaffa direkteval av guvernørar forsvann dette behovet for legitimitet i folket. No står guvernørane snarare til ansvar overfor Kreml, og gjer kanskje sine prioriteringar utifrå kva som vil skaffa dei ei stjerne i margen hjå sentralmakta. Og ettersom Russland har vorte meir forsiktig med informasjonsutveksling og har sentralisert kontrollen med atomfeltet, synest det plausibelt at dette kan ha redusert guvernørane sine insentiv for å prioritera dette samarbeidet (informant

nr. 7). Informanten har imidlertid ikkje inntrykk av at Jevdokimov sitt engasjement endra seg då han gjekk frå å vera folkevald til utnemnd guvernør i 2007. Dette treng likevel ikkje å svekka denne forklåringa, ettersom Jevdokimov, som sjølv var frå Murmansk fylke, på dette tidspunktet hadde vore folkevald i elleve år. Det synest rimeleg at han då hadde ei sterk lokal forankring, som ikkje lot seg endra lett, og som det vart påpeika i kapittel to sat han heller ikkje lenge som presidentutnemnd guvernør.

Ei anna årleg hending innanfor samarbeidet er at det frå norsk side vert overlevert ei liste til russiske styresmakter, med namn på personar ein ynskjer skal få tilgang til ulike objekt under atomhandlingsplanen, som til dømes basen i Andrejeva-bukta. I dei seinare år har ein opplevd vanskar med å få listene godkjende, ein har måtta venna seg til at eit eller to namn vert stroke frå lista kvart år. Ein informant meiner det ikkje er noko nytt i dette, men at kontrollen frå russisk side har vorte strengare (informant nr. 6). To andre informantar meiner dette i all hovudsak gjekk smertefritt inntil for nokre år sidan (Informant nr. 2 og informant nr. 7). Ein trekkjer fram tida frå rundt 2006 og framover som spesielt vanskeleg (informant nr. 7). Kva som er årsaka er vanskeleg å seia sikkert, og også frå det russiske utanriksdepartementet stiller ein seg uforståande til dette (informant nr. 2). Ein informant meiner dei som har vorte utestengde gjerne har vore personar som har tillate seg å meina litt for mykje om til dømes organiseringa av det russiske byråkratiet på atomfeltet. Ikkje fordi det at norske aktørar meiner noko er nytt, men fordi samarbeidet har vorte underlagt meir kontroll frå Moskva, og sentrale tryggingstyresmakter, truleg FSB, dermed har teke ansvar for å gjera ei meir samla vurdering av kva som er i russisk interesse. Medan ein lokalt kanskje såg slike meningsutvekslingar med norske partnarar som ein interessant diskusjon, kan det tenkjast at ein frå sentralt hald har avgjort at det ikkje er ynskjeleg å sleppa til nordmenn som legg seg opp i funksjonaliteten til interne strukturar (informant nr. 7). I tillegg valde norsk side i 2010 å utsetja det årlege norsk-russiske atomkommisjonsmøtet, som skulle haldast i Murmansk, fordi nokre sentrale norske deltakarar vart nekta tilgang til nokre av befaringsobjekta som inngjekk i møteprogrammet. Til slutt gav russiske styresmakter etter for kravet om at også desse måtte få tilgang, og møtet vart gjennomført på eit seinare tidspunkt (informant nr. 6).

Tidlegare hadde Statens strålevern også ein samarbeidsavtale med Kola Science Center, som ligg i Apatity, og som er ein del av det russiske vitskapsakademiet. Senteret fekk ein del pengar frå Statens strålevern, og i retur skaffa dei Statens strålevern informasjon om avfall frå den russiske marinen i form av såkalla grå litteratur, forskingsrapportar og utreiingar som er laga i Russland, som ikkje er konfidensielle, men likevel vanskelege å få tak i for

utanforståande. Dette samarbeidet vart avslutta rundt 2008, og ein informant meiner dette har med å gjera at det ikkje lenger var mogleg for vitskapsakademiet å godkjenna det. Statens Strålevern er ikkje ein akademisk institusjon, og per definisjon er det kun slike det er lov for russiske akademiske institusjonar å driva internasjonalt samarbeid med (informant nr. 7).

**Oppsummering:** Sentraliseringa av makt i Russland har resultert i at norske aktørar i atomtryggleikssamarbeidet opplever at effektiviteten på russisk side er redusert. Hovudsakleg viser dette seg i tregare sakshandsaming og strengare kontroll med informasjonsutlevering, men det ser òg ut til å ha medført at eitt konkret samarbeid, det mellom Statens strålevern og Kola Science Center, har måtta avsluttast. Samstundes har ein i same periode både starta og fullført prosjektet med utskifting av radioaktive batteri i russiske fyrlykter, sjølv om også dette ser ut til å ha fått effektiviteten redusert gjennom perioden. Det synest difor som det rimelegaste å plassera utviklinga i dette norsk-russiske samarbeidet i kategorien -1.

#### 4.2.4 Energidialogen<sup>27</sup>

Den norsk-russiske energidialogen vart oppretta i juli 1992. Føremålet med dialogen er at Noreg og Russland skal verta kjende med kvarandre sine interesser på energifeltet, særleg når det gjeld olje og gass. I tillegg er det eit mål å fremja norsk petroleumsindustri i Russland. Dialogen er eit bilateralt samarbeid, og vert på norsk side driven av Olje- og energidepartementet. Den viktigaste samtalepartnaren var opprinneleg det russiske Energiministeriet. Ein informant fortel at dei siste 15 åra har også Naturressurs- og miljøministeriet, som er ansvarleg for tildelingar av olje- og gasslisensar, vorte involvert. Etter kvart har dette ministeriet òg vorte den viktigaste russiske aktøren i dialogen.

Det vert rapportert at intensiteten i dialogen varierer over tid. I samband med delelinjeforhandlingane fekk han eit oppsving. Likevel er han ikkje så hyppig og omfattande som ein skulle ynskja, mellom anna fordi det industrielle grunnlaget for tettare kontakt er noko redusert. Dette kan tenkjast å ha samanhang med at russisk offshore-industri, som er den sektoren der Noreg har størst kompetanse og mest å bidra med, ikkje har vorte utbygd i den grad ein tidlegare forventa. Det at planane for utbygging av Sjøtokman-feltet, der Statoil var

---

<sup>27</sup> På oppmoding frå informantane sjølve er dei fleste som har uttala seg om den norsk-russiske energidialogen heilt anonymiserte, altså vil informantane ikkje identifiserast med nummer i dette avsnittet. Ei fullstendig liste over informantar (ikkje namngjevne) er å finna i vedlegg 3.

med, først vart utsette ei rekkje gonger og endeleg lagde på is i 2012, gjorde at aktiviteten i dialogen vart redusert. I tillegg medførte ei endring i den russiske energilovgjevinga i 2008 at olje og gass vart definert som strategiske interesser. No kan kun statlege selskap med meir enn fem års erfaring frå russisk sokkel få lisens for leiting og produksjon på den russiske kontinentalsokkelen, selskap frå andre land kan kun delta i samarbeid med dei russiske.

Dialogen skjer gjennom årlege møte på ministernivå, og elles på embetsnivå når dette er naudsynt. Frå intervjuet kjem det fram at den horisontale maktsentraliseringa i Russland har hatt effektar også på dette området. Kor omfattande ein meiner at konsekvensane har vore, varierer noko mellom dei intervjuet. Eit poeng fleire framhevar er at dei relevante ministeria, Energiministeriet og Naturressursministeriet, som er dei russiske partnerane i dialogen, reelt sett har fått mindre innverknad. Over tid har ein sett at ein del avgjerdsrett har vorte flytta frå desse institusjonane til personar eller institusjonar som rapporterer direkte til presidenten. Desse har vorte kalla eit «skuggekabinett», der dei sit personar med mandat som til dels overlappar mandata til ministrane i den offisielle regjeringa, og det er her avgjerdene faktisk vert tekne (informant nr. 2). Denne strukturen gjer seg hovudsakleg gjeldande i periodane med Putin som president. Slik har det vorte vanskeleg å vita kven som eigentleg bestemmer, ein har fått eit lite gjennomskyt system der makt kan utøvast utan å vera underlagt kontrollinstansar. Dette skapar vanskar i det norsk-russiske bilaterale samarbeidet, fordi dei sett med norske auge vil vera naturleg å pleia kontakt og organisera møte med, representantar for regjeringa, ikkje har mykje reell autoritet. Maktutøvinga vert uoffisiell, og dei som driv henne får ein ikkje tak i (informant nr. 2).

For dei som jobbar med å leggja til rette for dialogen, skapar denne utviklinga ytterlegare eit par problem. For det første er det vanskeleg å kommunisera til norske departement og statsrådar at ein russisk minister mest er å rekna som ein slags mellomleiar, og slett ikkje har same mandat som sine norske motpartar. Samstundes kan ein vanskeleg gå forbi desse personane når ein vil samarbeida med Russland, fordi ein då står i fare for å fornærma nokon (informant nr. 2).

Nettopp energisektoren er eit felt der denne kompliserte strukturen kjem tydeleg fram. «Energiministeren» i skuggeregjeringa i Kreml heiter Igor Setsjin. Offisielt har han imidlertid andre roller. Som Putin har han bakgrunn frå Statsuniversitetet i Leningrad (no Statsuniversitetet i St. Petersburg), og dei to jobba saman i St. Petersburg på 1990-talet. I tillegg skal han, som Putin, ha jobba for KGB, og var i ein periode utstasjonert i Angola og

Mosambik (Kryshtanovskaya og White, 2005, s. 1070). I Putins to første periodar som president var han visestabssjef i Kreml, i tillegg til at han frå 2004 til 2011 var styreleiar i det statlege oljeselskapet Rosneft. I Putins andre periode fungerte han også som assistent for presidenten. Då Putin var statsminister i perioden 2008-2012 var Setsjin visestatsminister, og I 2012, då Putin var attende i Kreml, vart han både direktør i Rosneft og leiar for presidentens energikommisjon (Rosneft).

Dette dømet illustrerer både måten roller vert blanda på og kor utfordrande det kan vera å identifisera kven det er som faktisk sit med makta på eit saksfelt, og ikkje minst få tilgang til dei, ettersom dette slett ikkje treng vera dei same som sit med den formelle autoriteten på same felt. Dette gjer det openbert vanskelegare å få til eit substansielt bilateralt samarbeid. Som ein informant uttrykte det «Det vert mindre effektivt og meir krevjande. Du kan ikkje lett plassera Setsjin på eit organogram over presidentadministrasjonen, men han er sentral» (informant nr. 2).

Elles vert det rapportert at dersom byråkratar i ministeria skal reisa ut av landet må dette no godkjennast politisk, noko som kan skapa utfordringar. Likevel kjem det fram at der ein har konkrete avtalar går samarbeidet stort sett sin gang. Slike avtalar vert overhaldne, ingen av dei intervjuja kan nemna konkrete døme på avtalar som har vorte brotne eller samarbeid som har vorte avlyste. Det vert og trekt fram at personane ein møter i ministeria no er yngre, har eit vidare utsyn og let til å vera meir tilgjengelege og opne for faktiske meiningsutvekslingar.

**Oppsummering:** Norske aktørar si oppleving av effektiviteten i energidialogen er heilt klårt negativt påverka av maktsentraliseringa i Russland, meir spesifikt av den horisontale maktsentraliseringa som har funne stad. Det har vorte langt vanskelegare å få tilgang til dei rette personane, som heller ikkje ser ut til å prioritera dette samarbeidsprosjektet spesielt høgt. Samstundes har ingen konkrete delar av samarbeidet vorte avslutta, og dette samarbeidet må såleis plasserast i kategorien -1.

#### 4.2.5 Forsvarssamarbeidet

Noreg og Russland har heilt sidan slutten av 1980-talet samarbeidd militært. Allereie i 1988 vart den første felles redningsøvinga gjennomført, med deltaking frå den norske Kystvakta og

den russiske Grensevakta. Denne øvinga har etter kvart fått namnet «Barents». Årlege øvingar frå byrjinga av 1990-talet omfattar scenario knytt til både oljevernberedskap og andre ulukker til sjøs. Barents-øvingane må ikkje forvekslast med Barents Rescue, som vert arrangert annakvart år og inkluderer deltakar frå Finland og Sverige, i tillegg til Noreg og Russland (Christensen, 2011, s. 70). I 1993 vart det første møtet mellom norsk og russisk forsvarsminister, på det tidspunktet Jørgen Kosmo og Pavel Gratsjov, arrangert på Sortland, der Kystvakta i Nord-Noreg har sin base. Tidleg på 1990-talet vart det òg utarbeidd ein rammeavtale for forsvarssamarbeidet (informant nr. 11). Den første reine militærøvinga, Pomor, gjekk av stabelen i 1994, også då var det søk- og redningssamarbeid som stod i fokus.

Øvingane Barents og Barents Rescue omfattar i tillegg til dei militære også sivile institusjonar som Direktoratet for samfunnssikkerhet, Hovudredningssentralen i Nord-Noreg og redningsetatane på norsk side, og ulike etatar underlagt Transportministeriet og Kriseministeriet i Russland. I Det norske forsvaret er det Sjøforsvaret, under overoppsyn av Forsvarets operative hovudkommando (FOH), som har vore mest involvert i samarbeidet. Marinen har hovudsakleg samarbeidd med Nordflåten, og etter at den russiske Grensevakta overtok ansvaret for fiskerikontroll frå fiskeriministeriet i 1998 har Kystvakta samarbeidd med denne, og med FSB etter at Grensevakta vart inlemma i denne strukturen frå 2003. (informant nr. 11).

Samarbeidet har gjennom denne perioden vorte både tettare og meir omfattande, og ein sentral informant med lang erfaring frå det norske forsvaret skildrar utviklinga som svært positiv, med nokre bølgedalar (informant nr. 11).<sup>28</sup> På operativt nivå har dei to statane no dagleg kontakt, og dei militære leiningane møtest fleire gonger i året (Christensen, 2011, s. 68-69). Kystvaktssamarbeidet kom først, og har i første rekkje dreidd seg om samarbeid om

---

<sup>28</sup> Slike bølgedalar har gjerne inntreft på grunn av hendingar som ligg utanfor det reint norsk-russiske forholdet. Til dømes låg alt samarbeid med NATO-land brakk i månader etter krigen i Georgia i 2008, og per april 2014 distanserer dei fleste vestlege land seg igjen militært frå Russland som følgje av den pågåande krisa i Ukraina. Som svar på at Noreg 25.03.2014 innstilte alle militære aktivitetar med Russland, mottok den norske Forsvarsattachéen i Moskva (FAM) 10.04.2014 ein diplomatisk note der det vart meddelt at «norske militære diplomater som ikke har fått behørig tillatelse, forbys å besøke ethvert militært objekt som sorterer under Den russiske føderasjons forsvarsministerium. Norske militære diplomater kommer ikke til å inviteres på tiltak organisert av det russiske militæret (konferanser, orienteringer, presentasjoner og informasjonsreiser). Vi finner det også umulig å fortsette kontakten mellom ledelsen i Det vestlige militærdistrikt og tilsvarende regionale strukturer av Forsvaret i Norge. Samtidig finner vi det mulig å opprettholde kontakten mellom Forsvarets operative hovedkvarter i Norge og den russiske Nordflåten. De angitte tiltakene omfatter ikke den eksisterende akkrediteringsordningen for norske militære diplomater som kommer til Russland.» (uoffisiell omsetjing frå russisk ved FAM). Fleire andre vestlege land, samt NATOs liaisonkontor i Moskva har motteke likelydande notar. Den einaste kontakten mellom norsk og russisk forsvar som har halde fram etter 25.03.2014 er den vekevisse Skype-samtalen mellom Forsvarets operative hovudkommando og Nordflåten (informant nr. 12).



fiskerikontroll. Dette vert rekna som ein suksess, mellom anna har ein i fellesskap fått bukt med overfisket som tidlegare utgjorde eit alvorleg problem i Barentshavet. Konkrete tiltak for å byggja tillit og samarbeid har vore utveksling av personell på både skipa og landbasane, felles kursopplegg og bruk av direkte, krypterte kommunikasjonskanalar via internett. (informant nr. 11). Frå andre kjelder framkjem det imidlertid at sjølv om måloppnåinga for dette samarbeidet har vore god, har vegen dit vore lengre enn naudsynt på grunn av svak samarbeidsvilje på russisk side etter at fiskerikontroll vart Grensevakta, og sidan FSB sitt ansvarsområde (Shut, 2012, s. 58). Dette vil eg venda tilbake til i neste avsnitt.

I 2010 vart Pomor-øvinga på ny gjennomført, denne gongen med deltaking frå fleire forsvarsgreiner. Samanlikna med Pomor 1994 var også øvingsscenarioa fleire, denne gongen omfatta dei både antiterror-, anti-pirat- og flyøvingar, samt skytetrening (informant nr. 11, NRK, 01.06.2010). Øvinga vart rekna som vellukka, og har sidan vorte etablert som ein fast programpost som skal gjennomførast annakvart år. Åra imellom øver Noreg, Russland og USA saman i øvinga Northern Eagle. Dermed øver altså norske og russiske styrkar no saman kvart år. Det vert opplyst at russarane si åtferd er ei heilt anna når også amerikanarane er med på øvingane, enn når russarar og nordmenn øver åleine. Dei reine norsk-russiske øvingane er i større grad er prega av tillit mellom partane (informant nr. 12).

Reint praktisk vert mykje av arbeidet med planlegging av felles aktivitetar koordinert ved den norske Forsvarsattacheens kontor i Moskva (FAM), ei avdeling ved den norske ambassaden, for tida driven av fire utsende frå Forsvaret. Denne instansen tek ingen avgjerder, men samordnar ynskje frå dei relevante aktørane og utarbeider ein bilateral tiltaksplan for det komande året (informant nr. 11 og informant nr. 12). I startfasen på 1990-talet kunne mykje avtalast direkte med FSB sitt kontor i Murmansk og med Nordflåten, som held til i Severomorsk. Gjennom åra har norsk og russisk personell vorte godt kjende med og bygd tillit til kvarandre, noko som nettopp har bidrege til at ein har kunna utvida samarbeidet slik ein har gjort (informant nr. 11 og informant nr. 12). Etter kvart som tiltaksplanen vart meir omfattande, og det vart ynskjeleg å arrangera høgnivåbesøk, vart det imidlertid naudsynt i større grad å venda seg til forsvarsleiinga i Moskva og avdelinga for eksterne relasjonar der (informant nr. 12). Ein informant skildrar denne prosessen som svært byråkratisk, formell og tidkrevjande, ingenting vert gjort ført ein får eit klårsignal frå toppen (informant nr. 11). Når ein først har fått dette, har derimot detaljane oftast vore greie å få på plass med dei avdelingane ein faktisk skal samarbeida med, så som Nordflåten, fordi ein gjennom ei

årrekkje har bygd venskap med og tillit hjå menneska som jobbar der (informant nr. 11 og informant nr. 12).

I oktober 2008, kort tid etter krigen med Georgia same år, lanserte Russland ei omfattande reform av militæret. Målet var å auka beredskapen og mobiliteten, samstundes som ein ville gjera systemet meir kostnadseffektivt, og eit av verkemidla var omfattande strukturendringar.<sup>29</sup> Mellom anna delte ein i 2010 landet i fire militærdistrikt, i staden for dei seks som hadde eksistert til då. Militærdistrikt vest, med hovudkvarter i St. Petersburg, dekkjer området frå den nordlege grensa til Ukraina i sør-vest fram til og med Novaja Semlja i nord-aust, og er det distriktet det er mest relevant for det norske Forsvaret å forhalda seg til<sup>30</sup>. Med den nye inndelinga kom òg innføringa av fellesoperative hovudkommandoar (Joint Strategic Commands), noko som inneber at kvart av dei fire hovudkvartera har ansvar for alle forsvarsgreiner si verksemd i distriktet, i staden for at desse opererer kvar for seg. For det norsk-russiske forsvarssamarbeidet har dette medført at ein i større grad må forhalda seg til det vestlege distriktet sitt hovudkvarter i St. Petersburg, og mindre direkte til Nordflåten i Severomorsk. Det inneber at når ein til dømes skal planleggja Pomor-øvinga, som i praksis hovudsakleg involverer Nordflåten, må ein no ha godkjenningar frå både St. Petersburg og Moskva (informant nr. 11).

I mars 2011 vart det kjend at kommandøren for Nordflåten, Nikolaj Maksimov, som hadde vore med å gjenoppta Pomor-øvingane, vart flytta til St. Petersburg for å tena som stabssjef og nestkommanderande i Militærdistrikt vest. At han fekk ein meir sentral posisjon kunne kanskje tenkjast å vera ein føremon for Noreg. Imidlertid vert det òg rapportert at sjølv om det russiske militæret, som dei fleste andre forsvar, alltid har vore sterkt sentralstyrt, er dette kanskje eit endå meir framtrekande trekk no enn tidlegare. Personell på stabsoffisernivå, som i sivile termar kan samanliknast med sakshandsamarar, har ikkje noko handlingsrom og gjer ingen ting utan ordre frå toppen (informant nr. 11).

Ein informant fortel at innstramminga vart svært tydeleg i arbeidet med tiltaksplanen for 2013. Denne hadde ein utarbeid i samarbeid med hovudkvarteret i St. Petersburg, for så å senda han til generalstaben i Moskva for endeleg godkjenning. Då han kom attende derifrå var han imidlertid full av endringar, noko som medførte meirarbeid i planlegginga. Informanten meiner dette kan koma av at når vedtaksstrukturen vert meir sentralisert konkurrerer ein om

---

<sup>29</sup> Ein grundig gjennomgang av den russiske militærreforma er å finna i Zysk (2013).

<sup>30</sup> Dei tre resterande distrikta er militærdistrikt Sør, med hovudkvarter i Rostov-na-Donu, Det sentrale militærdistriktet, med hovudkvarter i Jekaterinburg, og Militærdistrikt aust, med hovudkvarter Khabarovsk.

merksemda og ressursane til det russiske forsvaret med langt fleire aktørar enn tidlegare, til dømes andre land som også har samarbeidsavtalar. I lys av at det skal rasjonaliserast økonomisk må noko også nedprioriterast. I tillegg vert den sentrale instansen som faktisk kan fatta vedtak overbelasta. Det vert likevel sagt at dette ikkje har hatt effektar for gjennomføringsgraden av den faktiske, vedtekne tiltaksplanen, som informanten meiner har vore uendra dei seinare åra, og som han anslår å liggja mellom 60 og 70 prosent (informant nr. 12).

Når det gjeld FSB har utviklinga vore anleis. Medan eit ledd har kome til på forsvarssida, har det her vorte fjerna eitt. Fram til 2010 var den lokale FSB-avdelinga i Murmansk underlagt ei avdeling i St. Petersburg, medan dei no rapporterer direkte til Moskva. Dette vert ikkje rapportert å ha merkbare konsekvensar for norsk-russisk samarbeid. Ein anna tendens ein informant har merka seg, er at det tilsynelatande pågår ein maktkamp mellom FSB og det russiske forsvarsdepartementet. Det har til dømes gjeve seg utslag i at FSB, som assisterer det russiske utanriksdepartementet (Ministerstvo Inostrannikh Del - MID) når utanlandske militære skal vitja Russland og avgjer om personar kan få tilgang til militære område, av og til nektar å innvilga desse diplomatisk klarering. Informanten vart sjølv nekta tilgong til Severomorsk, der Nordflåten har base, medan ein norsk fregatt var på vitjing der i 2008. Dåverande Nordflåte-kommandør, admiral Maksimov, måtte berre orsaka, men dette var det ingenting han kunne gjera med (informant nr. 11). Her er det òg interessant å merka seg at medan det har vore mogleg å etablera moderne, internettbasert kommunikasjon mellom Kystvakta og FSB har ein ikkje kunna gjera det same med Nordflåten, trass i at det er FSB som er ansvarleg for informasjonssystema også for denne. I tillegg opplevde det russiske forsvaret eit kraftig informasjonsteknologisk tilbakeslag i 2011, då nytt sivilt personell, som kom frå MID, fekk ansvar for internasjonalt samarbeid i forsvarsministeriet. Medan ein tidlegare hadde gjort bruk av både mobiltelefonar og i nokon grad internett, vart dette no vurdert som farleg, og måten å få kontakt var etter dette via fasttelefon eller telefaks (informant nr. 11).

**Oppsummering:** Det norske-russiske forsvarssamarbeidet har gjennom undersøkingsperioden fått eit større omfang, noko som vert sett som ei svært positiv utvikling. Samstundes er det tydeleg at kommunikasjonen dei seinare åra har vorte mindre effektiv, noko som skapar frustrasjon og forårsakar meirarbeid for norske aktørar. Den indre maktkampen mellom det russiske forsvaret og eit sterkare FSB ser òg ut til å vanskeleggjera delar av samarbeidet. Ettersom denne undersøkinga hovudsakleg er retta mot å måla

effektivitet på russisk side, ser eg det etter ei samla vurdering ser som riktigast å plasserta denne delen av det norsk-russiske samarbeidet i kategorien -1.

#### **4.2.6 Samarbeidet om fiskeriforvaltning**

Fisken i Nordaust-Atlanteren har alltid vore og er framleis ein viktig ressurs for både Noreg og Russland. Fleire av dei største bestandane i regionen vandrar mellom norsk og russisk farvatn, og i 1975 vart norske og sovjetiske styresmakter samde om å etablera eit felles forvaltingsregime for torsk, hyse og lodde (Jointfish).<sup>31</sup> Slik såg Den blanda norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen dagens lys. Denne kom sidan saman årleg i eit av dei to landa, og gjer det enno, men etter Sovjetunionens samanbrot under namnet Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen (heretter Kommisjonen). Kommisjonen består formelt av to personar frå kvart land. Delegasjonane til kommisjonsmøta er likevel langt større. Dei har i varierende grad omfatta representantar for næringa, andre offentlege instansar og forskarar (Hønneland, 2006, s. 41).

På møta vert det fastsett totalkvotar for dei bestandane statane forvaltar i fellesskap, og desse vert delte mellom Noreg, Russland og tredjeland etter ein fast fordelingsnøkkel. Kvotane vert fastsette på grunnlag av tilrådingar frå Det internasjonale råd for havforskning (ICES). Der deltek både norske og russiske forskarar, i tillegg til at dei samarbeider direkte i regi av Kommisjonen. Vidare vert det forhandla om innbyrdes kvotebyte mellom Noreg og Russland, både for fellesbestandane og for nasjonale bestandar, og ein samarbeider om andre reguleringar av fisket. I tillegg samarbeider dei to statane i Kommisjonen om felles tiltak for regulering og kontroll av fisket. (Jointfish, Nærings- og fiskeridepartementet).

Ein informant med erfaring frå Kommisjonen skildrar forhandlingane tidleg på 1990-talet som svært kaotiske, fordi ein forhandla med ein part som var i oppløysing (informant nr. 3). Med Sovjetunionens fall forsvann sektordelinga av økonomien, der eitt ministerium hadde hatt ansvar for alle aspekt ved eit næringsområde. Fiskerisektoren hadde vore styrt frå fiskeriministeriet, og i nord hadde forvaltingsorganet Sevryba («Nordfisk») hatt ansvar for både sjølve fisket, foredling, forskning, kontroll, skipsbygging og velferdstilbod for dei tilsette. Som regional representant for det føderale departementet skal Sevryba ha hatt relativt stor

---

<sup>31</sup> I denne oppgåva er det ikkje rom for nokon grundig gjennomgang av historia om det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. Interesserte lesarar kan til dømes sjå Hønneland (2006).

innverknad på fiskeriet i Nordvest-Russland, ikkje minst fordi leiinga var ein del av fiskerimiljøet i regionen, og ein god del av dei operative avgjerdene var overlatne til denne (Ivanova, 2005 i Jørgensen, 2009, s. 88-89). Då fiskerinæringa skulle privatiserast gjekk Sevryba i oppløysing, og fiskeriministeriet vart nedgradert til statskomité, utan plass i regjeringa. Dette har sidan vore endra fleire gonger, og per mai 2014 er fiskeri underlagt ein viseminister i landbruksministeriet. Trass stadige endringar gjekk arbeidet i Kommisjonen framover på 1990-talet, og i 1993 vart samarbeidet utvida med etableringa av Det permanente utval for forvaltings- og kontrollspørsmål i fiskerisektoren. Ettersom russiske farty no kunne levera fisk til norske hamner miste styresmaktene moglegheita til å kontrollera den rapporterte fangsten, og det vart difor naudsynt med samarbeid også på dette området (Hønneland, 2006, s. 51) Utvalet har sidan samarbeidd om eit stadig større spekter av tekniske reguleringar, som maskevidde i trålposar, minstemål for fisk, omrekningsfaktorar mellom rund fisk og ulike foredla produkt, og om kontrolltiltak som opning og stenging av fiskefelt, fartyinspeksjonar og satellittsporing av fiskefarty (Jointfish, Nærings- og fiskeridepartementet).

På 1990-talet, då sentralmakta var på sitt svakaste, vaks dei russiske delegasjonane til kommisjonsmøta seg store, tidvis med representantar for både næringa, regionale styresmakter og miljøorganisasjonar. Ein informant meiner likevel at rolla regionale styresmakter spelte var heilt perifer (informant nr. 3). Informanten meiner slike aktørar kan ha fungert som lobbyistar for næringa opp mot sentralmakta, men meiner elles at fiskerisamarbeidet alltid har vore underlagt sentral kontroll. Han såg det som ei større utfordring at etter kvart som Russland fekk institusjonalisert marknadsøkonomien vart samarbeidsklimaet hardare, fordi prioriteringane på russisk side endra seg i retning av høge fangstkvotar på den mest lønsame fisken. Det var torsken, som også Noreg var mest interessert i. Gjennom nesten heile 1990-talet vart det fastsett høgare torskekvotar enn det ICES tilrådde, og mot slutten av tiåret såg forskarane med uro på situasjonen. For å skapa meir føreseielege omstende kom Noreg i 1998 med framlegg om ein haustingsregel som sa at totalkvotene for torsk og hyse ikkje skulle endrast med meir enn høvesvis 10 og 25 prosent frå eit år til det neste, men dette vart avvist frå russisk hald (Shut, 2012, s. 17). Eit norsk kommisjonsmedlem minnest at den russiske delegasjonen til møtet i Murmansk i 1999 talde mellom 50 og 60 delegatar, næringa var sterkt tilstades og pressa på for størst moglege kvotar, russiske forskarar vart tvungne til å gå imot ICES sitt standpunkt og det heile enda med ei torskekvote langt over det tilrådde (informant nr. 13).

Dei følgjande åra vart imidlertid den russiske delegasjonen kraftig slanka, og dei som måtte ut var dei fleste av representantane for næringa og regionale administrasjonar. Ein informant fortel at han hadde eit klårt inntrykk av at denne utviklinga var villa frå sentralt hald (informant nr. 3). I 2002 talde den russiske delegasjonen ikkje meir enn 20 medlemmar, og same år vart det mogleg å vedta haustingsregelen Noreg første gong hadde føreslått i 1998 (Hønneland, 2006, s. 83, Shut, 2012, s. 18). Dette vart rekna som eit stort framsteg i samarbeidet, og mykje tid som tidlegare hadde gått med til å forhandla om kvoter kunne no brukast på andre spørsmål. (Shut, 2012, s. 19). I tillegg vart den russiske fiskerilovgjevinga endra to gonger i 2007. Viktigast i denne samanhangen er utvidinga av styresmaktene sine sanksjonsmoglegheiter mot overfiske (Jørgensen, 2009, s. 100), eit naudsynt tiltak for i fellesskap med Noreg å kunna få kontroll over dette problemet, som tidvis var utbreidd i Barentshavet. Ei slik lovendring hadde vore forsøkt gjennomført fleire gonger tidlegare, men det lét seg ikkje gjera på grunn av for sterk motstand i Dumaen (informant nr. 13). I 2007 engasjerte imidlertid president Putin sjølv seg i saka, og fekk pressa gjennom endringane (Jørgensen, 2009, s. 100). Han hadde på dette tidspunktet stor stønad i Dumaen, og kunne truleg påverka resultatet av røystegjevinga der i stor grad.<sup>32</sup>

Dei administrative endringane i den russiske fiskeriforvaltinga har vore så mange og så hyppige at det er vanskeleg å analysera effektane av dei. Som det allereie har vore trekt fram i diskusjonen av fleire saksfelt som er undersøkt i denne oppgåva vert det også her vist til at alle omorganiseringane i seg sjølve er ei kjelde til ineffektivitet på russisk side, fordi dei skapar usikkerheit mellom dei tilsette i forvaltinga (informant nr. 3). Andre endringar har vore av meir varig karakter. I 1998 vart fiskerikontrollen overført frå fiskerikomiteén til Grensevakta, som i sin tur vart del av FSB i 2003. I si analyse av effektane av maktsentraliseringa på russiske forhandlingsposisjonar i Kommisjonen syner Shut (2012, s. 58) at denne endringa fell saman med ei haldningsendring til kontrollsamarbeid med Noreg, der russarane vart meir skeptiske til dette. Riksrevisjonen (2011, s. 46) påpeikar at ein del av Kommisjonen sine vedtak om informasjonsutveksling ikkje har vorte følgde opp frå russisk side. Dette ser Shut i samanhang med at desse institusjonane gjerne var mindre kompetente på fiskerispørsmål enn fiskerikomiteén, samt at russiske tryggleiksinstitusjonar kan tenkjast å vera meir negativt innstilte til samarbeid med utlendingar enn ein sivil etat er, og ikkje minst med eit vestleg land og NATO-medlem som Noreg. Det skal likevel seiast at Noreg og

---

<sup>32</sup> Maktpartiet Jedinaja Rossiya kontrollerte i perioden 2003-2007 49,3 prosent av seta i Dumaen (Russia Votes). I tillegg hadde Putin støttespelarar både i andre parti og mellom dei uavhengige representantane.

Russland har lukkast i kampen mot overfisket, og i 2009-2010 vart det ikkje rapportert om ulovleg fiske av korkje torsk eller hyse i Barentshavet (Shut, 2012, s. 59-60 og 21).

**Oppsummering:** Sjølv om regionale styresmakter i studieperioden kanskje ikkje på noko tidspunkt har hatt mykje å seia i Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen, synest det rimeleg å anta at maktsentraliseringa i Russland har hatt konsekvensar for effektiviteten i samarbeidet. Desse er av både positiv og negativ art. Det at representantar for fiskerinæringa etter kvart vart fráteke ein del innverknad til fordel for sentrale styresmakter, ser ut til å ha vore positivt for samarbeidet. Det same kan seiast om styrkinga av presidentembetet, på den måten at Putin har brukt posisjonen sin til å pressa gjennom utbetringar av fiskerilovgjevinga, som kan ha gjort kontrollsamarbeidet og kampen mot overfiske lettare. På den andre sida synest involveringa av russiske tryggleiksinstitusjonar, først Grensevakta og sidan FSB, å ha ført til at kontrollsamarbeidet ikkje har gått like glatt som det gjorde då sivile organ var russiske partnarar på dette området. Denne utviklinga starta imidlertid allereie i 1998, og kan såleis ikkje direkte knytast til maktsentraliseringa som tok til etter at Putin vart president. Denne delen av det norsk-russiske samarbeidet høyrer såleis heime i kategorien +2.

#### 4.2.7 Forhandlingane om delelinje i Barentshavet

I 1967 bad Noreg første gong Sovjetunionen om forhandlingar om maritim avgrensing mellom dei to statane i Barentshavet og Polhavet. Uformelle møte om spørsmålet vart gjennomførte i 1970, og i 1974 kom formelle forhandlingar i stand. Avstanden mellom partane var stor. Sovjetunionen argumenterte på grunnlag av eit dekret frå 1926. Då gjorde staten krav på suverenitet over øyane i det dei så som sin arktiske sektor, og ein meinte at ein no òg kunne gjera krav på eksklusiv økonomisk sone og kontinentalsokkel innanfor denne sektoren. Dette tilsa ei deling langs den såkalla sektorlinja, som strekte seg frå punktet der den norsk-sovjetiske grensa nådde kysten til polpunktet i Arktis, med unntak av eit dreining austover på breiddegrad med Svalbard, for å ta omsyn til Noregs suverenitet over den øygruppa. Noreg argumenterte for ei deling etter midtlinjeprinsippet, som tilseier at maritim avgrensing skal gjerast ved å trekkja ei rett linje frå punktet der to statars landgrense møter kysten og ut i havet. Dette prinsippet vart etablert som sentralt i slike avgrensingsspørsmål av Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958. Konvensjonen tok imidlertid òg høgde for at «spesielle omstende» kunne tala for justering av midtlingja. Avstanden mellom desse to

framlegga til delelinje tilsvarte eit havområde på heile 175 000 kvadratkilometer (Moe m.fl., 200, s. 145-147). Forhandlingane føregjekk med varierende intensitet i nesten fire tiår, før det 27. april 2010 vart kjend at ein hadde kome til «tentativ enighet» (Regjeringen, 2010a). Den endelege avtalen vart underskriven i Murmansk 15. september 2010 (Regjeringen, 2010b), og tredde i kraft ein månad etter utvekslinga av ratifikasjonsdokumenta i Oslo 7. juni 2011.

Avtalen delte det omstridne området i to nokså nøyaktig like store delar, altså fråveik begge partar like mykje frå utgangsposisjonane. Ifølgje Moe m.fl (2011, s. 148) hadde norske forhandlarar vore opne for eit slikt kompromiss heilt sidan 1970-talet, og dei meiner difor at det må ha vore endringar på russisk side som til slutt gjorde det mogleg å oppnå semje i saka. Fleire av mine informantar, som var involverte i forhandlingane på ulike tidspunkt, er av same oppfatting. Ei rekkje moglege forklåringsfaktorar har vore trekte fram, så som ynskje om tilgang på eventuelle olje- og gassressursar i det omstridne området,<sup>33</sup> ynskje om å visa verda at Russland er ein ansvarleg stat som kan inngå slike avtalar, samt det gode samarbeidsklimaet. Vidare underskreiv Russland Havrettskonvensjonen (UNCLOS) i 1997, og det kan tenkjast at Russland hadde eit ynskje om å styrka Havretten sin posisjon i eit geopolitisk stadig viktigare Arktis. Gjennom ei rekkje domsavseiingar i Den internasjonale domsstolen har det vorte skapt presedens for at kun permanente eigenskapar ved territoriet der ei delelinje skal trekkjast tel som «spesielle omstende» som kan tala for avvik for midtlinjeprinsippet (Moe m.fl. 2011, informant nr. 2 og informant nr. 11). Moe m. fl. (2011, s. 158) konkluderer med at det neppe var ei einskild årsak til at ein oppnådde ein avtale då ein gjorde det, og at fleire av dei nemnde faktorane kan ha spelt inn, men dei ser ynskjet om å styrka havretten sin posisjon i Arktis som ein sær viktig russisk motivasjon for å inngå kompromiss med Noreg.

Avtalen vart møtt med motstand av representantar for fiskerinæringa i Murmansk, som meinte at han ikkje ivaretok rettane deira på tilfredsstillande vis. Saka vart dyssa ned i dei statskontrollerte russiske media, men næringa vart, iallfall i nokon grad, høyrd av opposisjonen (Moe m.fl, 2011, s. 156-157). Denne lot ikkje til å vera orientert om endringa i den russiske forhandlingsposisjonen, og hadde lite forståing for at ein kunne sjå vekk frå det nemnde dekretet av 1926. Då avtalen skulle ratifiserast i Statsdumaen 25. mars 2011 røysta 55 av 57 representantar for Kommunistpartiet mot avtalen. Av dei totalt 78 representantane til dei to partia Russlands liberal-demokratiske parti og Spravedlivaja Rossiija (Rettvist

---

<sup>33</sup> Frå tidleg på 1980-talet var dei to statane samde om å avstå frå leiting etter og utvinning av olje og gass i det omstridne området, og dette var gjeldande fram til avtalen om delelinja tredde i kraft.



Russland) avstod 75 frå å røysta. I maktpartiet Jedinaja Rossija var situasjonen ein heilt annan. Dette partiet hadde i perioden 2007-2011 heile 312 av dei 450 representantane i Statsdumaen. Av desse røysta 309 representantar for avtalen, dei resterande tre røysta ikkje (Gosudarstvennaja Duma, 2011). Slik vart avtalen vedteken med 69,1 prosent av røystene, nesten alle frå det som vert rekna som eit reint støtteparti for den utøvande makta, som jo hadde framforhandla avtalen med Noreg.

Motstand mot avtalen har fleire gonger i ettertid kome til overflata både i russiske media og elles. Då Vladimir Bessonov, medlem av forsvarskomiteén i Statsdumaen for Kommunistpartiet deltok på den årvisse markeringa av Den raude armés inntog i Finnmark i 1944 ved Den norske ambassaden i Moskva hausten 2012, held han ein tale der han gjorde det klinkande klårt at ettersom Russland, eller iallfall Den raude armé, i 1944 hadde redda Noreg frå nazistane, og så gjeve vekk halve Barentshavet til Noreg i 2010, var det no på høg tid at Noreg melde seg ut av NATO!<sup>34</sup>

Det synest rimeleg å hevda at fleire substansielle faktorar var med på å gjera den utøvande makta i Russland villeg til i 2010 å inngå eit kompromiss som tidlegare hadde vore uaktuelt. Like rimeleg synest det å hevda at moglegheita for å få dette kompromisset ratifisert i Statsdumen i 2011 var ein direkte konsekvens av at Kremls støtteparti Jedinaja Rossija åleine kunne ta denne jobben. Det igjen, må eit godt stykke på veg forståast som eit utslag av den horisontale maktsentraliseringa den utøvande makta i dei føregåande åra hadde drive gjennom, via endringar i val- og partilovar, samt tilnærma avskaffing av frie media. Ein av mine informantar uttrykkjer det treffande:

*«På nittitalet, så ville ikkje det vore mogleg å få til ein delelineavtale. Eg veit at det er litt usemje om det, det er dei på norsk side (...) som meiner noko heilt anna, altså som meiner at det var eit tidsvindauga på på tidleg nittital der me kunne ha fått det til. Eg trur ikkje det hadde vore mogleg, fordi at du hadde ikkje fått det gjennom i Dumaen, du hadde rett og slett ikkje fått samtykke til ratifikasjon. Det held eg som absolutt heilt utenkjeleg at det kunne ha skjedd. (...) Så sann sett kan du seia at ja, det at ting har vorte stramma opp, at maktvertikalen har vorte stramma opp under Putin har sjølvsagt gjort ting enklare når det er desse store tinga, fordi ein veit jo at i eit land der ein ikkje har ei nasjonalforsamling som er eit korrektiv til den utøvande makt, ikkje sant, så er det då sjølvsagt lettare å få ting til når den utøvande makta er interessert i å få det til. Det seier seg sjølv.»*

Informant nr. 2

---

<sup>34</sup> Forfattaren var sjølv tilstades på denne mottakinga.

Dette synet kom og til uttrykk under eit seminar om norsk nordområdepolitikk ved Fridtjof Nansens Institutt i desember 2013. Ein seminardeltakar fortalde då at ein innad i den norske forhandlingsdelegasjonen hadde kome fram til tre hovudårsaker til at det hadde vore mogleg å få delelinja på plass i 2010. Desse var materiell interesse på begge sider, gjensidig tillit, og stabilitet på begge sider. Det vart påpeika at stabiliteten hadde vorte betre hjå begge partar i saka, men ikkje minst i Russland, i form av nettopp «putinsk sentralisme».

**Oppsummering:** Med avtalen om delelinje i Barentshavet fekk eit nesten 40 år gammalt uløyst spørsmål i det norsk-russiske forholdet sin konklusjon. Dette utgjorde utan tvil ei sterkt positiv endring i norske aktørarar si oppleving av effektiviteten på russisk side, og kan ikkje plasserast nokon annan stad enn i kategorien +2.

## 5 Sentralisme og samarbeid

Som det framkjem i kapittel 6, synest norske aktørar innan alle dei undersøkte norsk-russiske samarbeidsområda å oppleva effektiviteten i samarbeidet frå russisk side som endra samanlikna med situasjonen på 1990-talet. Kva type endringar det vert rapportert om og kor merkbare dei opplevest varierer både mellom informantar og mellom saksfelt. Det varierer òg i kva grad desse endringane kan knytast til den russiske maktsentraliseringsprosessen, men at denne faktoren har hatt innverknad verkar å vera heva over tvil.

Eg har freista samanfatta og systematisera funna mine i tabell 6.1, i tråd med operasjonaliseringa av avhengig variabel. Dette inneber eit visst tap av detaljrikdom, men er naudsynt for å kunna seia noko meir overordna om utviklinga i føresetnadene for norsk-russisk samarbeid over ulike saksfelt på regionalt og føderalt nivå. I dette kapitlet vil eg venda attende til hypotesene eg la fram i kapittel 2, og vurderer om desse er styrkte eller må avvisast.

**Tabell 6.1.** Endring i norske aktørar si oppleving av effektivitet hjå russiske samarbeidspartnarar.

		Sterkt redusert effektivitet, brot på samhandlinga -2	Noko redusert effektivitet -1	Uendra situasjon 0	Auka effektivitet, meir samhandling +1	Sterkt auka effektivitet, nye prosjekt/avtalar +2
<b>Regionalt samarbeid</b>	Regionalt Barentssamarbeid	x				
<b>Bilateralt samarbeid, men med islag av regional kontakt i Russland</b>	Miljøvern		x			
	Atomtryggleik		x			
<b>Reine bilaterale samarbeid</b>	Energidialog		x			
	Forsvar		x			
	Fiskeriforvalting					x
	Delelinje-forhandlingar					x

## 5.1 Vurdering av hypotesene

Den første hypotesa mi, H1, lydde som følger:

**H1:** *Maktsentraliseringsprosessen har gjort Russland til ein meir einskapleg og føreseieleg aktør på den utanrikspolitiske arenaen, og såleis enklare for Noreg å forhalda seg til.*

Russland har vorte ein meir einskapleg aktør på den utanrikspolitiske arenaen. Som det har kome fram gjennom intervjuar har både regionale politikarar, interessegrupper, regionale avdelingar av føderale byrå, Statsdumaen og til og med ministeria fått mindre innverknad på avgjerdsprosessar der dei tidlegare hadde moglegheiter til å påverka, til fordel for presidentadministrasjonen. For kvart einaste av områda eg har studert har det kome fram at føresetnadene for samarbeid er endra, med referanse til ein eller fleire av desse forskyvingsprosessane.

Kor vidt «føreseieleg» følgjer av «einskapleg», er imidlertid ope for diskusjon. Makta er samla på færre hender, men ho er og flytta utanfor dei fleste norske aktørar si rekkjevidd, og inn i Kreml og FSB-korridorane. Dette gjer det vanskelegare for norske aktørar å bringa ei sak til rette vedkomande si merksemd for å få ho avklåra, spesielt om ein av «høflegheitsomsyn» må vedlikehalda relasjonane til instansar ein veit ikkje har noko reelt mandat til å avgjerda noko som helst.

Som ein informant påpeika - ein veit kven i det russiske utanriksdepartementet som jobbar med spørsmål relaterte til Noreg, men ein anar ikkje kven i FSB som gjer det (informant nr. 2). Det er vanskeleg å sjå kva for interesse denne organisasjonen i ein del tilfelle har i å leggja seg opp i tilsynelatande uskuldige samarbeidsprosjekt. Samstundes kan dette auka fokuset på tryggleikstenking hjå russiske styresmakter forståast som at ein i større grad enn tidlegare analyserer verda i eit realpolitisk nullsums-perspektiv, og at maktsentraliseringa har gjeve rom for å handla deretter. Slik sett synest resonnementet om at FSB står i bakgrunnen og tek avgjerder i alle desse einskildsakene basert på overordna idéar om russiske interesser, å gje mening. I så tilfelle vil ein kanskje, om ein analyserer også små spørsmål i eit stort, maktpolitisk perspektiv, enklare enn tidlegare kunna føreseia korleis russiske styresmakter vil handtera ei gjeven problemstilling. På den andre sida kan det tenkjast at Allison's organisasjonsspesifikke kulturar og personlege interesser kan gjera seg gjeldande også innad i Kreml og i FSB. Om det er slik at hovudfokus er å sikra organisasjonar

eller individ makt, snarare enn å ivareta russiske nasjonale interesser, vil dette truleg gjera prediksjon av russiske handlingsmønster endå vanskelegare. Det er eit spørsmål det med utgangspunkt i funna frå denne datainnsamlinga er uråd å ta stilling til, men som kan undersøkast nærare av andre.

Den andre hypotesa, H2, var denne:

**H2:** *Maktsentraliseringsprosessen har fråteke russiske aktørar i regionalt norsk-russisk samarbeid makt, og slik redusert effektiviteten i regionalt samarbeid.*

Resultata av undersøkinga syner at det er det samarbeidet med sterkast regional forankring på russisk side, det regionale Barentssamarbeidet, som har utvikla seg mest negativt, og det er lite anna å seia enn at denne hypotesa heilt klårt er styrkt kva gjeld samarbeid med regionale styresmakter. Kontakt med desse synest no å vera ei fåfengt øving ettersom dei ikkje lenger har mandat til å vedta noko som helst, og truleg heller ikkje lenger har den same motivasjonen som tidlegare til å pleia kontakt med Noreg. Folk-til-folk-samarbeidet er mindre påverka. Det er i mange tilfelle veletablert og går stort sett sin gang, nettopp fordi ein her ikkje har behov for kontakt med russiske styresmakter. Her må det imidlertid takast atterhald om at faren for at russiske tryggingstenester skapar problem er overhengande dersom eit samarbeid på nokon måte kan definerast som ei form for trugsmål mot russisk tryggleik eller einskap.

I tillegg til Barentssamarbeidet har regionale russiske aktørar vore involverte i miljøvernsamarbeidet og atomtryggleikssamarbeidet, trass i at desse i utgangspunktet er samarbeidsprosjekt på statleg nivå. Også innanfor desse saksfelte vert det rapportert at samarbeidet går langsamare, har vorte mindre i omfang eller begge delar, og både redusert handlingsrom hjå regionale styresmakter og desse sitt endra forhold til sentralmakta ser ut til å vera årsaker til iallfall delar av denne reduksjonen i effektivitet på russisk side. Gjennom intervjuar har det kome fram at denne samanhangen ser ut til å oppstå gjennom ein eller fleire av ei rekkje mekanismar.

For det første utgjer godkjenninga som regionale styresmakter langt oftare enn tidlegare må innhenta frå sentralstyresmaktene i Moskva eit ekstra ledd i mange samarbeidsprosjekt. Dette forårsakar i seg sjølv større tidsbruk. For det andre synest det å vera slik at sentraliseringa fører til ei opphoping av arbeidsoppgåver hjå sentralstyresmaktene i

Moskva. Dette nivået vert overbelasta, noko som gjer at tidsbruken går ytterlegare opp, eller at saker rett og slett ikkje vert handsama.

For det tredje har det kome fram at regionale styresmakter i somme tilfelle vel å avstå frå samarbeid med norske aktørar i staden for å innhenta det naudsynte klårsignalet frå Moskva, noko som reduserer omfanget av eit samarbeid norske styresmakter prioriterer svært høgt. Dette kan igjen sjåast i samanheng med den fjerde mekanismen som har vorte identifisert gjennom denne undersøkinga, nemleg det at regionale leiarar, etter at dei slutta å vera folkevalde, hentar sin legitimitet i Moskva, eller nærare bestemt i Kreml, snarare enn hjå innbyggjarane i regionane der dei utøver sitt virke. Dermed kan dei tenkjast å vera langt meir bundne av føringane som kjem derifrå enn sine folkevalde forgjengarar, som kunne profittera personleg i form av røyster ved neste val på å engasjera seg i samarbeid med Noreg som kunne føra til framgang lokalt, innan til dømes atomtryggleik, ei sak som var viktig for innbyggjarane i grenseregionen Murmansk. Når denne lokale forankringa har vorte uviktig synest det rimeleg at guvernørane har mindre interesse av å prioritera og følgja opp norske initiativ dersom det ikkje er tydeleg uttrykt frå sentralt hald at dette er ynskjeleg. Det vil verta interessant å følgja med på om denne tendensen snur når det no, iallfall i nokon grad, er opna for val av guvernørar igjen. Mellom anna stiller Marina Kovtun til val som guvernør i Murmansk fylke hausten 2014 (BarentsObserver, 05.05.2014)

Den tredje hypotesa, H3, tilsa følgjande:

**H3:** *Som følgje av maktsentraliseringsprosessen er russiske sentralstyresmakter overbelasta, og handsaminga av saker av norsk interesse er mindre effektiv enn før.*

Denne hypotesa må òg reknast som styrkt gjennom undersøkinga. Som nemnd i diskusjonen av H1 har det vorte vanskelegare å nå fram til dei som faktisk kan gje eit initiativ velsigning eller avslag, og dette gjer samarbeidet mindre effektivt på dei fleste saksfelt. I miljøvernsektoren er det no teikn til at styresmaktene er medvitne dette problemet og er villige til å vera pragmatiske for å løysa det. Det at dei no delegerer oppgåver attende til regionane, og at dette grepet ser ut til å betra effektiviteten igjen, styrkar ei meir generell hypotese om at sentralisering fører til overbelasting av sentralstyresmaktene, og dermed til lågare effektivitet i handsaminga av einskildsaker i dette leddet.

Det er elles interessant å merka seg at norske aktørar i somme tilfelle kan ha bidrege til å dekkja over reduksjon i effektivitet ved å skriva om planar og avtalar i etterkant, slik at ein kanskje skapar inntrykk av meir aktivitet enn den som reelt sett finn stad. Dette såg ein innan miljøvernssamarbeidet då det var på sitt minst effektive, og ein ser det no som ein følgje av den russiske statens tilnærma kooptering av urfolksorganisasjonen RAIPON. I det siste tilfellet skjer dette rett nok meir fordi ein tek avstand frå utviklinga enn på grunn av ineffektivitet på russisk side. Like fullt er dette eit viktig poeng, og det peikar mot at ei nærare undersøking av korleis norske aktørar i internasjonalt samarbeid handterer og rapporterer om endringar på partnaren si side kunne vera nyttig. Samstundes kastar dette lys over eit svakt punkt i denne undersøkinga, nemleg det at det i liten grad er teke omsyn til endringar hjå den norske parten i norsk-russiske samarbeid gjennom perioden. Hadde dette temaet vorte vidd meir merksemd hadde ein kanskje kunna avdekkja faktorar på norsk side som kan ha påverka den russiske parten og/eller informantane sine inntrykk av denne. At så ikkje er gjort svekkar likevel ikkje gyldigheita av funna, då det ikkje er min påstand at russisk maktsentralisering er einaste årsak til norske aktørar sine opplevingar av endring i effektiviteten på russisk side i samarbeidet.

Den fjerde og siste hypotesa, H4, lydde slik:

**H4:** *Den russiske maktsentraliseringa innad i det føderale nivået har gjeve den utøvande makta større handlingsrom, og såleis ført til meir effektiv handsaming av spørsmål av norsk interesse.*

Den horisontale maktsentraliseringa i Russland sidan år 2000 synest å ha påverka føresetnadene for norsk-russisk samarbeid innanfor alle dei sju saksfelte eg har studert. I motsetnad til den vertikale maktsentraliseringa, ser denne strukturendringa ut til å ha påverka effektiviteten på russisk side både positivt og negativt, og denne hypotesa må difor nyanserast.

Positive effektar av den horisontale maktsentraliseringa er å finna innan fiskeriforvaltingssamarbeidet og forhandlingane om delelinje i Barentshavet, på den måten at færre russiske aktørar no har høve til å påverka russisk politikk på desse saksfelte. Dei som sit att med makta har færre indre motsetnader seg imellom, og har dermed større handlekraft. Innan fiskeriforvaltinga vart det då interessegruppene fekk mindre plass i Kommisjonen mogleg å utvida samarbeidet ved å vedta «handlingsregelen» for fastsetjing av torske- og

hysekvoter, noko som òg frigjorde mykje tid til diskusjon av andre spørsmål. I tillegg ser det ut til at både spørsmålet om kontroll i fiskeriforvaltninga og dei langvarige forhandlingane om maritim avgrensing i Barentshavet og Polhavet har «nytt godt» av at Dumaen har vorte svekka og langt på veg har lydd ordre frå Kreml dei seinare åra. Etter direkte engasjement frå Putin sjølv kunne ny fiskerilovgjeving endeleg vedtakast i 2007, og statistikken over røystegjevinga ved ratifiseringa av delelinjeavtalen i 2011 etterlet liten tvil om at opposisjonen rett og slett var for svak til å kunna ha nokon som helst innverknad på utfallet. Denne effekten vil sjølv sagt kun gjera seg gjeldande i tilfelle der Kremls syn på ei sak er samanfallande med Noregs, men skil seg frå den russiske opposisjonen sitt. Normativt er det heilt klårt problematisk å sjå denne utholninga av demokratiet i Russland som ein føremon for norsk-russisk samarbeid. Som eg slo fast allereie i innleiinga har imidlertid føremålet med denne oppgåva aldri vore å fella nokon moralsk dom over det russiske regimet, men utelukkande å identifisera effektar av dei strukturendringane som har funne stad. I dette perspektivet er det ikkje til å koma forbi at den horisontale maktsentraliseringa som har funne stad i form av svekking av den lovgjevande forsamlinga, i visse tilfelle har medført større effektivitet i samarbeidet og inngåing av nye avtalar mellom Noreg og Russland. Dømet med delelinjeavtalen er heilt i tråd med med Putnams tonivå-modell - ei svak lovgjevande forsamling gjev den utøvande makta større handlingsrom i internasjonale forhandlingar. Endringa i fiskerilovgjevinga må i seg sjølv reknast som innanrikspolitikk, og kan ikkje like enkelt sjåast i lys av Putnams teori. Likevel følgjer denne utviklinga den same logikken – ei sterk utøvande makt kan pressa sine føretrakne utfall gjennom i den lovgjevande forsamlinga, noko som i situasjonar der Noreg og Kreml har samanfallande interesser vil auka effektiviteten i samarbeidet.

I dei bilaterale samarbeida som ikkje involverer lovgjeving og avtaleratifisering ser den horisontale maktsentraliseringa imidlertid ut til å ha hatt ein negativ effekt på effektiviteten på russisk side i norsk-russisk samarbeid. Det kjem av at prosessen har gjort det russiske politiske og byråkratiske systemet mindre transparent, som det òg framkom i drøftinga hav hypotsa H1. Makt har vorte samla i Kreml, men murane rundt presidenten og administrasjonen hans er både tjukke og høge. Det omtalte «skuggekabinettet», som verkar vera mest framtrедande når Putin sit som president, er vanskeleg å skaffa oversikt over, og dessutan utilgjengeleg for norske aktørar. Dei er forventa å oppretthalda kontakt med ministerium og etatar som i langt mindre grad enn tidlegare har høve til å fungera som reelle samarbeidspartnarar. Dei reelle makthavarane sit med både formelle og uformelle roller, og er



involverte i både politikk og forretningsverksemd, i tillegg til at ein del av dei har band til tryggingstenestene. Dette gjer det truleg svært utfordrande å analysa kva deira primære interesser til ei kvar tid vil vera. Som ein såg i tilfellet med Igor Setsjin, har makta vorte flytta til presidentens næraste betrudde, som står til ansvar kun overfor han og elles kan utøva sitt virke etter eige godtykke. Ein kan seia at maktutøvinga gjennom sentraliseringsprosessen har fått ein meir uformell base, ein har fått eit større islag av den forma for personleg makt som Hutchcroft (2001, s. 26) ser som ein motsetnad til den formelle autoriteten, som ligg til ei viss stilling.

Den tydelege styrkinga av tryggingstenestene – framfor alt FSB – si stilling forsterkar dette inntrykket av tilsløring av avgjerdsprosessane. Gong på gong gjennom undersøkinga har det kome fram historier om planar som har vorte stoppa av «nokon», utan at den eigentlege russiske partnaren i samarbeidet, anten det er guvernørar, Utanriksdepartementet eller Forsvaret, korkje kan forklåra det eller gjera noko med det. I tillegg kjem FSBs meir openberre åtak på sivile grupper og individ som samarbeider med norske aktørar, særleg gjennom Barentssamarbeidet. Kvifor ein ser seg tent med å stikka kjeppar i hjula for norsk-russisk samarbeid på denne måten er vanskeleg å fastslå. Imidlertid har ein meir overordna sett at russiske styresmakter i perioden i stor grad har spelt på anti-vestlege haldningar, truleg for å legitimera seg sjølve og si eiga innstramming av sivile rettar i det russiske folket. Ei tryggingsteneste med tette band til presidentmakta kan såleis godtgjera både sin eigen eksistens og si og Kremles framferd ved å «skapa trugsmål» og gjera tilsynelatande uskuldige samarbeidsprosjekt til tryggingspolitikk.

Tabell 6.2, som er ei utviding av tabell 2.1, syner korleis føresetnadene for norsk-russisk samarbeid på regionalt og føderalt nivå, via den vertikale og den horisontale dimensjonen av maktsentralisering, kan sjåast i samanhang med Hutchcrofts kjenneteikn på administrativ og politisk maktsentralisering.

**Tabell 6.2.** Konsekvensar av vertikal og horisontal maktsentralisering i Russland på norsk-russisk samarbeid på regionalt og føderalt nivå, sett i samanheng med Hutchcrofts kjenneteikn på administrativ og politisk maktsentralisering.

Hutchcroft kjenneteikn på sentralisering		Tilsvarande teikn på sentralisering i Russland		Konsekvensar for effektiviteten i norsk-russisk samarbeid på ulike nivå	
		Vertikal	Horisontal	Regionalt	Føderalt
Administrativ sentralisering	Prefektorialisme	Innføring av føderale distrikt med presidentutsendingar (2000). Slutt på «bilaterale avtalar» mellom sentrum og periferi.	Presidentutsendinga styrka sentral kontroll med regionale greiner av føderale byrå.	-	-
	Sterk sentraladministrasjon (innanriksministerium)	<p>Gradvis styrking av Den føderale tryggingstenesta (FSB)</p> <p>Meir sentralisert kontroll med dei fleste aktivitetar både på regionalt og føderalt nivå.</p>		<p>Åtak på individ og grupper som deltek i Barentssamarbeidet, noko som også skremmer andre frå å delta.</p> <p>Auka kontrollverksemd. Avslag på tilgangssøknader. Trenering av sakshandsaming.</p> <p>Liten vilje til å innhenta klårsignal frå Moskva. Overbelastning av føderale strukturar fører til langsamare sakshandsaming og nedprioritering av norske initiativ.</p>	<p>Auka kontrollverksemd</p> <p>Avslag på tilgangssøknader</p> <p>Trenering av sakshandsaming</p> <p>Overbelastning av føderale strukturar fører til langsamare sakshandsaming og nedprioritering av norske initiativ</p>
	Regionale leiarar utan lokal forankring	Presidenten kan utpeika (2004) og avsetja (2000) guvernørar.	-	<p>Vanskelegare å få tilgang til guvernørane.</p> <p>Liten vilje til å innhenta klårsignal frå Moskva.</p> <p>I sum mindre samarbeid på regionalt nivå.</p> <p>Tid går med til «ufruktbar» dialog med regionale думаer.</p>	-
	Jamnlege utskiftingar av personell i regionane				
	Hovudstadstru forvaltarar av skatteinntekter og repressive organ	Innskrenking av guvernørane sitt mandat og sentral utpeiking av desse			
Politisk sentralisering	Sentralt utpeika eksekutivmakt i regionane	Presidenten kan peika ut guvernørar (2004)	Presidenten, og ikkje lenger domstolane, kan sparka guvernørar (2000)	Mindre interesse for og prioritet til norske initiativ i regionane, då guvernørane hentar legitimitet i Moskva.	

Politisk sentralisering (framhald)	Mangel på effektive kanalar for folkeleg deltaking	Undertrykking av media hindrar opposisjonen i å nå ut med sin politikk NGO-lova (2012) «Utanlandsk agent»-lova (2012) Stadig strengare høgforæderi- og ekstremismelovgjeving		Lovene vert brukte mot grupper og individ som deltek i Barentssamarbeidet. Preventiv effekt overfor andre potensielle deltakarar.	-
	Svake/ikkje-eksisterande regionale lovgjevande forsamlingar	Regionale думаer har minimal innverknad	-	Kontakt med desse er utvida som følge av «avdemokratiseringa» av guvernørembetet, men er ineffektiv.	-
	Frávér av lokale høvdingar	Innskrenking av guvernørane sitt mandat og sentral utpeiking av desse	-	Mindre interesse for og prioritet til norske initiativ i regionane, då guvernørane hentar legitimitet i Moskva	-
	Svak nasjonal lovgjevande forsamling	Endringar i vallova og medielandskapet har sett opposisjonen i ein vanskeleg situasjon, og svekka Statsdumaen.		-	Fordeleg i saker der Noreg og Kreml har samanfallande interesser. Har mogleggjort sterkare lovverk kring fiskerikontroll og løysing av delelinjespørsmålet.
	Parlamentarisme	-		-	-
	Sentral utpeiking av representantar til nasjonalforsamlinga	Presidensiell kontroll med representantar i Føderasjonsrådet (via guvernørane)	Presidentens innverknad svekkar Føderasjonsrådets sjølvstende	-	-
	Svak lokal representasjon i den nasjonale lovgjevande forsamlinga	Overgang frå blanda til reint proporsjonalt valsistem (2005)	-	-	-
	Nasjonalt organiserte politiske parti	Sterke økonomiske og geografiske restriksjonar for parti-registrering	-	-	-
	Klære skilje mellom parti og administrative strukturar	-	-	-	-

Kjelder: Hutchcroft (2001), Hønneland og Jørgensen (2013) Sakwa (2008) og informantintervju.

## 6 Oppsummerande betraktningar

Problemstillinga for denne oppgåva var følgjande:

*«Korleis og i kva grad har den russiske maktsentraliseringsprosessen sidan år 2000 endra føresetnadene for norsk politikk overfor Russland på regionalt og føderalt nivå?»*

Fleire informantar peikar nettopp på tida etter den økonomiske krise, som samantfall med at Vladimir Putin først vart statsminister og sidan president, som starten på endringane. Vidare hevdar mange at innstramminga har vorte endå meir merkbar sidan 2012, då Putin vende attende til Kreml for sin tredje periode som statsoverhovud. Utover dette er det vanskeleg å sjå spesielle tidspunkt eller hendingar som i særleg stor grad har hatt innverknad. Den russiske maktsentraliseringa må forståast som nettopp ein prosess, der den utøvande sentralmakta gradvis har stramma grepet og teke kontroll over dei fleste aspekt ved russisk politikk og samfunnsliv. Resultata av denne undersøkinga tyder på at denne prosessen har hatt nokså stor innverknad på føresetnadene for norsk-russisk samarbeid på både regionalt og føderalt nivå.

Kva for konsekvensar dei interne strukturendingane i Russland har hatt på samarbeidet let imidlertid til å variere mellom dei ulike nivåa. Den russiske maktsentraliseringsprosessen sidan år 2000 ser ut til å ha redusert effektiviteten på russiske styresmakter si side i norsk-russisk samarbeid på regionalt nivå. Det same gjeld samarbeid på føderalt nivå med islag av regional deltaking på russisk side og samarbeid på føderalt nivå som ikkje avheng av effektivitet i Statsdumaen for å oppnå framgang, om enn i litt mindre grad. For samarbeid på føderalt nivå, som avheng av effektivitet i Statsdumaen for å oppnå framgang derimot, ser tendensen ut til å vere motsett. Med andre ord verkar maktsentraliseringsprosessen å ha auka effektiviteten i slike «høgnivå-samarbeid», såframt Noreg og den russiske presidentadministrasjonen deler interesser som skil seg frå den russiske opposisjonen sine.

Ein kan diskutera om intervju med norske informantar gjev grunnlag for å seia noko om kor vidt faktorar internt i Russland har påverka russisk effektivitet i norsk-russisk samarbeid. Ettersom avhengig variabel vart operasjonalisert til å måla norske aktørar si subjektive *oppleving av effektivitetsendring* på russisk side, og det er dette informantane har

uttala seg om, må dei innhenta data frå informantane likevel sjåast som gyldige. Truleg er det nettopp desse informantane som har det mest reflekterte forholdet til korleis indre tilhøve i Russland påverkar samarbeidsrelasjonane, fordi dette gjeld arbeidskvardagen deira, og har gjort det i mange år. Såleis har dei kunna trekkja linjer bakover i tid, og det har vorte mogleg å samanlikna deira opplevingar av effektivitet på ulike tidspunkt. Dette har igjen mogleggjort samanlikningar av dei ulike informantane sine opplevingar, både innanfor og mellom saksfelt, og dessutan over tid, som samanfatta i tabell 6.1. Som ein ser av tabellen, deler dei sju undersøkte samarbeidesfelta seg nesten perfekt, med unntak av forsvarssamarbeidet, i ulike utviklingskategoriar etter kva nivå dei utspelar seg på. Det er altså klåre tendensar i datamaterialet. Funna kan igjen setjast i samanhang med det analytiske rammeverket, og som tabell 6.2. syner, kan det då trekkjast linjer frå Hutchcrofts kjenneteikn på sentralisering, via utviklinga i Russland, til konkrete endringar i føresetnadene for norsk-russisk samarbeid. Dette sannsynleggjer at det finst ein kausalrelasjon mellom den uavhengige variabelen «russisk maktsentralisering sidan år 2000» og den avhengige variabelen «føresetnadene for norsk politikk overfor Russland» slik desse er definerte og operasjonaliserte.

Akkurat kor sterk denne relasjonen er, er det likevel vanskeleg å seia noko om. Andre faktorar som kan ha påverka avhengig variabel kom òg fram gjennom undersøkinga, så som andre omorganiseringar i det russiske byråkratiet, russiske partnarar sine personlege eigenskapar og meir generelle russisk-vestlege relasjonar. Desse har ikkje vore undersøkte i djupna. Den relative forklåringskrafta til ulike variablar vil eventuelt måtta utforskast i ein annan studie, og den manglande kunnskapen om desse umogleggjer det å påstå ein deterministisk kausalrelasjon mellom avhengig og uavhengig variabel i denne undersøkinga. Likevel meiner eg det er rimeleg å hevda at det ser ut til å eksistera ein kausalsamanhang mellom desse variablane etter Gerrings «minimale definisjonen av kausalitet» (Gerring, 2005, s. 169). Altså ser den russiske maktsentraliseringsprosessen ut til å ha auka sannsynet for ineffektivitet på russisk side i dei fleste norsk-russiske samarbeid, med unntak av dei nemnde høgnivåsamarbeida der svekkinga av Statsdumaen kan sjå ut til å ha auka sannsynet for effektivitet på russisk side i samarbeida.

Eit anna spørsmål er om funna i denne undersøkinga kan tenkjast å vera gyldige ut over akkurat dei saksfelte i det norsk-russiske forholdet som er studerte. Også svaret på dette avheng i stor grad av utvalet av informantar og saksfelt. Som nemnd i kapittel 3 finst det ein fare for individhomogenitet, på grunn av dei på førehand eksisterande relasjonane mellom informantane i studien. Eit slikt problem er det imidlertid vanskeleg å

omgå. Problematikken ville truleg vera den same om eg gjorde eit anna utval frå det vesle universet av aktørar som er sysselsette innanfor norsk-russisk samarbeid, fordi svært mange potensielle informantar kjenner til kvarandre. Det at det ikkje har framkome særleg sprikande meiningar mellom dei intervjuar kan vera teikn på at individhomogenitet er eit reelt problem. Imidlertid kan funna og tenkjast å faktisk vera representative for store delar av dette universet, i den forstand at det langt på veg er ei omforeina forståing at føresetnadene for norsk politikk overfor Russland er endra som følgje av maktsentraliseringsprosessen som har funne stad i landet. Dette synest å vera eit plausibelt resonnement, og om det er gyldig gjev det og, på grunn av det vide spekteret av saksfelt som er studert, rom for generalisering til andre delar av det norsk-russiske samarbeidet. Dermed er det vist at analyser av innanriks maktstrukturar i partnerland er av nytte når internasjonalt samarbeid skal utviklast, og det er generert kunnskap som kan vera nyttig i den vidare utforminga av norsk politikk overfor Russland. Kanskje er det i lys av endringane på sin plass med ei større evaluering av norsk russlandspolitikk. Om ein ynskjer eit effektivt samarbeid med russiske styresmakter, ser den beste tilnærminga i dag ut til å vera å venda seg direkte til det aller høgste nivået ein kan få tilgang til. Meir generelt må funna òg tolkast som ei styrking av argumentet om at innanrikspolitiske tilhøve kan bidra til å forklåra ein stats utanrikspolitikk, fordi statar ikkje alltid og til alle tider handlar som einskaplege og rasjonelle aktørar.

# Litteraturliste

Aberbach, J. D., og Rockman, B. A. 2002: «Conducting and Coding Elite Interviews». *Political Science and Politics*. 35, 673-676.

Aftenposten, 2014: «Norge utsetter miljømøte og handlesavtale med Russland». < <http://bit.ly/Pq7f2y> > [Publisert 18.03.2014 kl. 12.21, oppdatert 19.03.2014 kl. 15.15. Lesedato: 26.03.2014]

Allison, G. T. 1969: «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis». *American Political Science Review*. 63, 689-718.

Andersen, S.S. 2006: «Aktiv informantintervjuing». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 22, 278-298.

Arktisk råd, 2014: «About the Arctic Council» < <http://bit.ly/1pyAJad> > [Publisert 07.14.2011. Lesedato: 26.03.2014]

BarentsObserver, 2012: «Charged With High Treason for Cooperating With Norway» < <http://bit.ly/PcCgY5> > [Publisert 09.11.2012. Lesedato: 31.03.2014]

BarentsObserver, 2013: «Ivan Moseev Found Guilty» < <http://bit.ly/1lxVLZ8> > [Publisert 01.03.2013. Lesedato: 31.03.2014]

BarentsObserver, 2013: «Moscow Staged RAIPON Election Thriller» < <http://bit.ly/Pcygqu> > [Publisert 03.04.2013. Lesedato: 31.03.2014]

BarentsObserver, 2013: «Wants to Send Blogger to Mental Examination» < <http://bit.ly/1mpssVU> > [Publisert 04.12.2013. Lesedato: 31.03.2014]

BarentsObserver, 2014: «Kovtun Steps Down Ahead of Elections» < <http://bit.ly/1oV6aza> > [Publisert 05.05.2014. Lesedato: 22.05.2014]

Bellona: «Aleksandr Nikitin». < <http://bit.ly/1mVjTFo> >. [Lesedato: 08.04.2014]

Bellona, 2007: «Rosatom State Corporation». < <http://bit.ly/1mXMKpP> > [Publisert 26.11.2007. Lesedato: 08.04.2014].

Berry, J. M. 2002: «Validity and Reliability Issues In Elite Interviewing». *Political Science and Politics*. 35, 679-682.

Bryman, A. 2004: *Social Research Methods*, Oxford, Oxford University Press

Christensen, Helen, 2011: *Mellom hemmelighold og åpenhet – Om norsk-russisk militært samarbeid ved Forsvarets operative hovedkvarter*. Masteroppgåve. Bodø: Fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Nordland.

Daae, I.E. 2013: *Validitet i semi-strukturerte intervjuundersøkingar*, kursoppgåve i faget Forskingsmetode og statistikk, levert ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, hausten 2013.

Fearon, J. D. 1998: «Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations». *Annual Review of Political Science*. 1, 289-313.

Fesler, J. W. 1965: «Approaches to the Understanding of Decentralization». *Journal of Politics*. 27, 536-63

Fors, B.S. 2012: «Pomor Brotherhood?» *BarentsObserver*. < <http://bit.ly/1uJTGc> > [Publisert 22.11.2012. Lesedato: 09.05.2014]

Forsvarsdepartementet, 2014: «Norge instiller militære aktiviteter med Russland» Pressemelding. < <http://bit.ly/OUv0Ag> > [Publisert 25.03. 2014. Lesedato: 26.03.2014]

FSB: «Istorija sozdanija» («Historia om skapinga»). Moskva, Federalnaja Sluzjba Bezopasnosti Rosiskoj Federatsii (Den russiske føderasjonens føderale tryggingsteneste). <<http://fsb.ru/fsb/history.htm>> [23.03.2014]

Gel'man, V. 2009: «Leviathan's Return» i Ross, C og Campbell, A., *Federalism and local politics in Russia*. London, Routledge.

George, A. L., og Bennett, A.. 2005: *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass, MIT Press.

Gerring, J. 2005: «Causation: A Unified Framework for the Social Sciences». *Journal of Theoretical Politics*. 17, 163-198.

Golosov, G. V. 1998: «Who Survives? Party Origins, Organizational Development, and Electoral Performance in Post-communist Russia», *Political Studies* (46): 511-543.

Golosov, G. V. 2013: «The Incompetent Many or the Corrupt Few?», *Open Democracy*, 20.05.2013. < <http://bit.ly/1ipeBxi> > [30.11.2013]

Gosudarstvennaja Duma (Statsdumaen), 2011: *Sistema analiza rezul'tatov golosovanij Gosudarstvennoj Dumy. O projekte federal'novo zakona No. 500242-5 "O ratifikatsii dogovora mezjdu Rossiskoj Federatsiej i Korloevstvom Norvegia o razgranitsjenii morskikh prostranstv i sotrudnitsjestve v Barentsevom morje i Cevernom Ledovitom okeane* (System for analyse av resultat av røystegjeving i Statsdumaen. Om det føderale lovprosjekt nr. 500242-5 "Om avtale mellom Den russiske føderasjon og Kongeriket Noreg om avgrensing av marine område og samarbeid i Barentshavet og Nordishavet). < <http://bit.ly/1ldKKNk> > [Lesedato: 18.04.2014]

Grønmo, S. 2004: *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.

Holst, J.H. 1994: «The Barents Region: Institutions, Cooperation and Prospects» i Stokke, O. S., & Tunander, O. (red.). *The Barents region: cooperation in Arctic Europe*. London, Sage, s. 11-24.



- Hutchcroft, P. D. 2001: «Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power». *Governance*. 14, 23-53.
- Hønneland, G. 2005: *Barentsbrytninger: Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand S., Høyskoleforlaget
- Hønneland, G. 2006: *Kvotekamp og kyststatssolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hønneland, G. og Jørgensen, J. H., 2006: *Moderne russisk politikk. En innføring i Russlands politiske system*. Bergen, Fagbokforlaget
- Hønneland, G og Jørgensen, J.H., 2013: *Russisk politikk*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Ivanova, M. 2005: *The Northern fisheries of the Russian Federation: Institutions in transition*. Masteroppgåve. Tromsø: Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.
- Jointfish: *Historie*. < <http://bit.ly/1r1TPGv> > [Lesedato:17.04.2014].
- Jørgensen, A.K. 2009: «Recent Developments in the Russian Fisheries Sector» s. 87-108 i Rowe E.W. (red.) *Russia and the North*. Ottawa, University of Ottawa Press.
- Jørgensen, J. H. 2003: «Svalbard og fiskevernsonen: Russiske persepsjoner etter den kalde krigen». FNI Report 13/2003. Lysaker, Fridtjof Nansens institutt.
- «Kirkeneserklæringen», 1993, vedlegg i Oddrunn Pettersen, 2002: *The Vision that Became Reality: The Regional Barents Cooperation 1993-2002*, Kirkenes, The Barents Euro-Arctic Region
- Klima- og miljødepartementet, 2014: «Norsk-russisk miljøvernssamarbeid», < <http://bit.ly/1rzXFth> > [Lesedato: 26.03. 2014]
- Kongehuset, 2007: *Tildelinger av ordener og medaljer*. 29.08.2007: Jevdokimov, Jurij Aleksejevitsj. < <http://bit.ly/1iFgBTM> > [Lesedato, 21.04.2014]
- Kozyrev, A. 1994: «Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region: Promising Beginning» i Stokke, O. S., & Tunander, O. (red.). *The Barents region: cooperation in Arctic Europe*. London, Sage, s. 25-30.
- Kryshtanovskaja, O. (engelsk: Kryshtanovskaya, O.) 2008: «The Russian Elite in Transition». *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (4), s. 583-603.
- Kryshtanovskaya, O. og White, S. 2005: «Inside the Putin Court: A Research Note», *Europe-Asia Studies*. 57 (7), s. 1065-1075.
- Lund, T. 2002: «Metodologiske prinsipper og referanserammer», kap. 3 i Kleven, T. A., Kvernebeek, T., Christophersen, K-A. og Lund, T, *Innføring i forskingsmetodologi*, Oslo, Unipub.

McFaul, M. og Petrov N. 2004: «What the Elections Tell US», *Journal of Democracy* 15 (3): 20-31.

Moe, A., Fjærtøft, D., og Øverland, I. 2011: «Space and timing: Why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010?», *Polar Geography*. 34, 145-162.

NOU 2003: 32. *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning.

NRK, 2010: «Russland og Norge klare for storøvelse». < <http://bit.ly/1ihuerS> > [Publisert 01.06.2011. Lesedato: 14.04.2014].

Nærings- og fiskeridepartementet: *Fiskerisamarbeidet med Russland*. < <http://bit.ly/1r1Tm73> > [Lesedato: 17.04.2014]

*Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*, 2005, < <http://bit.ly/1bYgLhD> >, [28.11.2013]

*Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet*, 2009, < <http://bit.ly/1aKvsB> >, [28.11.2013]

Prezident Rossii, 2009: *Ukaz Prezidenta RF ot 21.03.2009 N 302 «O dosrotsjnom prekrasjtsjenii polnomotsjij gubernatora Murmanskoi oblasti» («Russlands presidents dekret av 21.03.2009 nr. 302 «om tidleg avbrot av mandatet til Murmansk fylkes guvernør»*. Tilgjengelig på < <http://bit.ly/1ffcUj2> > [Lesedato: 21.04.2009]

Putnam, R. D. 1988: «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games». *International Organization*. 42 (3), s. 427-460

Regjeringen, 2010:

- a): *Fellesuttalelse om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet*
- b): *Overenskomst mellom Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet*.

Regjeringen, 2013: «Norsk-russisk opprydding i Andrejeva-bukta» < <http://bit.ly/1kFkuXB> > [Publisert 30.05.2013. Lesedato: 08.04.2014].

Riksrevisjonen, 2011: «Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons revisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet». Dokument 3:8 (2010-2011). Bergen, Fagbokforlaget.

Rosneft: «Igor Sechin» < <http://bit.ly/1mYo3JO> > [Lesedato: 08.04.2014].

Rowe, L., Hønneland, G., og Moe, A. 2007: «Evaluerer av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland». FNI Rapport 7/2007. Lysaker, Fridtjof Nansens Institutt

Rudolph, L. I., og Rudolph, S. H. 1979: «Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy». *World Politics*. 31, 195-227.

- Russia Votes: «Results of Previous Elections to the Russian State Duma».  
< <http://bit.ly/1aKzbN> > [Lesedato: 17.04.2014].
- Russia Votes: «Duma Election Law: Details», The Levada Center Moscow,  
< <http://bit.ly/19WEJ2B> > [01.12.2013]
- Sakwa, R. 2008: *Russian politics and society*. London, Routledge.
- Shut, D, 2012: *Hvilken effect hadde sentraliseringen I Russland på fiskerisamarbeidet med Norge?* Masteroppgåve. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- St. Meld. nr. 30, 2004-05: *Muligheter og utfordringer i nord*. Utanriksdepartementet.
- St. Meld. nr. 7, 2011-12: *Nordområdene: visjon og virkemidler*. Regjeringen.
- Statens strålevern, 2005: «Norsk støtte til sikkerhetsarbeid ved russiske kjernekraftverk – Strategi for 2005-2007». Rapport. Oslo, Statens strålevern.
- Stoltenberg, T. 1994: «Foreword» i Stokke, O. S., & Tunander, O. (red.). *The Barents region: cooperation in Arctic Europe*. London, Sage, s.ix-xi.
- Tansey, O. 2007: «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling». *PS: Political Science & Politics*. 40, 765-772.
- The Barents Euro-Arctic Region, 2013: *Declaration on the 20th Anniversary of the Barents Euro-Arctic Cooperation*. Kirkenes.
- «The Russian Constitution», 1993, Moskva.
- Tsyppkin, M. 2006. «Russia's Failure». *Journal of Democracy*. 17 (3) 72-85.
- Waltz, K. N. 1979: *Theory of international politics*. Reading, Mass, Addison-Wesley Pub. Co.
- Zysk, K. 2013: «Mot et moderne russisk forsvar? Utviklingstrender i militær modernisering og strategisk tenkning.» *Norsk militært tidsskrift* 183 (3): 4-13.

# Vedlegg

## Vedlegg 1

**Førespurnad om intervju i samband med mastergradsprosjektet**  
**«Russisk maktsentralisering og føresetnadene for norsk-russiske relasjonar»**  
(Arbeidstittel på tidspunktet for intervjuførespurnad)

### Bakgrunn og føremål

Namnet mitt er Ingrid Eidsheim Daae, og eg er masterstudent i statsvitskap ved Universitetet i Oslo, og masterstipendiat ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI). For tida jobbar eg med masteroppgåva mi, som skal leverast i mai i år. Føremålet med oppgåva er å kasta lys over korleis, om i det heile, maktsentraliseringsprosessen som har pågått i Russland sidan årtusenskiftet har påverka føresetnadene for norske aktørar si samhandling med russiske styresmakter på regionalt og føderalt nivå. I samband med studien ynskjer eg å intervjuja sentrale aktørar med lang erfaring frå slik norsk-russisk samhandling.

### Kva inneber deltaking i studien?

Eg håpar du har høve og lyst til å delta i undersøkinga. Det vil i tilfelle innebera eit intervju på om lag 45-60 minutt, på ein stad og eit tidspunkt som passar for deg. Spørsmåla vil omhandla kva for representantar for russiske styresmakter du og institusjonen du representerer/har representert forhold dykk til, kva du veit om eventuelle strukturendringar som har vorte iverksett hjå dykkar russiske partnarar og korleis du opplever at forholdet mellom dykk har utvikla seg. Om du samtykkjer til det ynskjer eg å gjera lydopptak av intervjuet, slik at eg kan referera mest mogleg presist til det i masteroppgåva mi. Lydfila vil verta sletta når prosjektet er fullført, etter planen seinast 30. september 2014.

Eg ynskjer å omtala institusjonane eg har vore i kontakt med ved namn i oppgåva. Namnet ditt treng likevel ikkje framkoma i teksten, om du ynskjer det kan du i staden identifiserast med ei generell stillingsskildring. Eg vil likevel måtta oppgje namn på alle informantar til kommisjonen som skal vurdere oppgåva mi, dersom dei bed om det. Oppgåva vil vera ålment tilgjengeleg via universitetsbiblioteket, og FNI har også rett til å publisera undersøkinga som rapport om instituttet ynskjer dette.

### Frivilleg deltaking

Det er sjølvsagt frivilleg å delta i studien, og du kan når som helst trekkja samtykket ditt utan å oppgje nokon grunn. Om du vel å trekka deg, vil alle opplysingar om det bli anonymiserte.

Studien er meld til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Om du ynskjer å delta eller har spørsmål om studien, kan du kontakta meg, Ingrid Eidsheim Daae, på telefon [REDACTED] eller senda e-post [REDACTED]. Du kan òg venda deg til rettleiaren min, Arild Moe ved Fridtjof Nansens institutt. Han kan nåast på telefon [REDACTED], og per e-post til [REDACTED]

## **Intervjuguide**

### **1. Rammene for intervjuet**

- Gjentakning av føremålet med undersøkinga og praktiske opplysingar om lydopptak og retten til å trekka deltakinga.
- Lausare prat kring temaet for intervjuet. Start opptak.
- Innleiande spørsmål om informanten sin bakgrunn, stilling, og kor lang erfaring vedkomande har med saksfeltet.

### **2. Overgangsspørsmål - saksopplysingar**

- Kva konkret er det informanten jobbar/har jobba med? Korleis jobbar han?
- Kva for russiske myndigheitsorgan forhold informanten/og hans/hennar institusjon seg til? Korleis gjer dei det og kor ofte førekjem kontakt med desse?

### **3. Nøkkelspørsmål – vurderingar**

- Korleis synest informanten at samarbeidet med russiske styresmakter går? Kan han/ho gje døme?
- Har det skjedd endringar i kor lett/vanskeleg samarbeidet går? I såfall, har utviklinga vore positiv eller negativ? Kva meiner informanten er sannsynlege årsaker til dette?

### **4. Forklaringar**

- Kva veit informanten om desse organa og kva for andre institusjonar i det russiske statsapparatet dei igjen forhold seg til? Har det alltid vore slik? Har strukturane på russisk side endra seg? Om ja, korleis?
- Korleis vurderer informantane relasjonane mellom ulike myndigheitsorgan på russisk side? Korleis forhold dei seg til kvarandre? Er kommunikasjonen god?
- Har strukturane endra seg på norsk side, i informantens eigen organisasjon, i løpet av denne perioden? I tilfelle, korleis?

### **5. Avslutning**

- Oppsummering, klårgjering av hovudpoenga
- Vil informanten tilføya noko?
- Avklaring av vilkår for sitering. Avslutt opptak.
- Kan informanten koma med råd om andre nøkkelinformantar eg burde kontakta?

### Anonymisert liste over informantar

Ettersom somme av informantane ikkje ynskjer å identifiserast i den offentleg tilgjengelege masteroppgåva, har eg her anonymisert samtlege av dei. Ei liste med namn på alle informantar kan framleggjast for sensorar ved førespurnad.

<b>Informantens nummer i teksten</b>	<b>Stilling</b>	<b>Tid og stad for intervjuet</b>	<b>Merknad</b>
1	Norsk diplomat	29.01.2014, Oslo	
2	Norsk diplomat	30.01.2014, Oslo	
3	Representant for fiskeridirektoratet, tidlegare delegat til Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen	05.02.2014, Oslo	
4a	Norsk byråkrat	07.02.2014, Oslo	Gruppeintervju
4b	Norsk byråkrat		
4c	Norsk byråkrat		
5	Representant for Det norske Barentssekretariatet	19.02.2014 10.03.2014, Kirkenes 28.04.2014	Telefonintervju Telefonsamtale
6	Norsk byråkrat	21.02.2014, Oslo	
7	Tidlegare tilsett i Statens Strålevern	28.02.2014, Fridtjof Nansens Institutt	
8	Representant for Det norske Barentssekretariatet	11.03.2014, Kirkenes	
9	Tidlegare norsk diplomat	26.02.2014, Oslo	Delvis øydelagd opptak
10	Representant for Fylkesmannen i Finmark	25.02.2014	Telefonintervju
11	Representant for Forsvaret, tidlegare diplomat	06.02.2014	Telefonintervju
12	Norsk diplomat	18.10.2013, Moskva	Uformell samtale, løyve til å referera vart gjeve i etterkant.
13	Tidlegare medlem av Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen	11.02.2014, Trondheim	Opptaksutstyret fungerte ikkje